

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL

O MARCO LEGAL DA ASSISTÊNCIA SOCIAL A PARTIR DE 1988: SEUS
AVANÇOS E CONQUISTAS, PERDAS E RETROCESSOS

CAMILA GENOVÊZ PARREIRA

RIO DE JANEIRO
2015

CAMILA GENOVÊZ PARREIRA

**O MARCO LEGAL DA ASSISTÊNCIA SOCIAL A PARTIR DE 1988:
SEUS AVANÇOS E CONQUISTAS, PERDAS E RETROCESSOS**

**Trabalho de conclusão de curso
apresentado à Escola de Serviço Social da
Universidade Federal do Rio de Janeiro,
como requisito parcial para obtenção do
título de Bacharel em Serviço Social.**

Orientador: Prof. Dra Luana Siqueira

**RIO DE JANEIRO
2015**

Parreira, Camila Genovez. 1988 -

O Marco Legal da Assistência Social a Partir de 1988: Seus Avanços e Conquistas, Perdas e Retrocessos /Parreira,Camila Genovez. – 2012.

67 f; 31 cm

Orientadora: Luana Siqueira

Monografia (graduação em Serviço Social) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Curso de Serviço Social, 2015.

Bibliografia: f. 66-67.

1. Assistência Social 2. Marco Legal. 3. Política social I. Siqueira, Luana. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Curso de Serviço Social. III. Título.

CDD

A minha mãe Fátima, minha tia Maria José e minha irmã Carol, por nunca desistirem de mim mesmo quando nem eu acreditava mais.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, quero agradecer a todos que participaram ou contribuíram de alguma forma direta ou indiretamente nessa etapa da minha via.

Agradeço a toda a minha família, por todo amor incondicional que recebi durante todos esses anos, mesmo quando eu menos o merecia. À minha mãe, por todo amor e bondade que me faz ser uma pessoa melhor sempre. À minha amada tia, que sempre foi uma segunda mãe e nunca nos abandonou, muito pelo contrario, estava sempre nos incentivando. À Carolina, minha irmã, que é minha melhor amiga e sempre esteve nos momentos que eu mais precisei. Ao meu pai Rui, sua ausência só me deixou mais forte. E ao meu tio Didi, que embora não esteja mais presente, sempre estará nos nossos corações e na qual contribuiu muito para eu estar aqui.

À todos os meus amigos que de uma forma ou de outra me ajudaram em cada fase da vida sendo brigando ou incentivando a manter o foco.

Aos meus colegas de turma do curso de serviço social que dividiram a dificuldade da vida acadêmica. Em especial a Monique, Larissa e Taiane que foram grandes amigas na qual pude obter momentos de descontração e apoio.

À Jordana que foi minha companheira de monitoria da disciplina de política de assistência social, na qual pudemos compartilhar ensinamentos que foram muito importantes para elaboração do trabalho.

À universidade por me oferecer a oportunidade de concretizar o bacharelado em serviço social, a ela devo meu crescimento intelectual, cultural e político.

Ao Hospital Miguel Couto, ao HEMORIO e ao Hospital do Pínel, pelos anos de estágio e por terem me ensinado a ser uma assistente social.

À todos professores que fizeram parte da minha trajetória acadêmica. Obrigada pelos ensinamentos e reflexões.

À minha orientadora, Prof^a Luana, que acima de tudo foi uma grande amiga. Foram valiosas suas contribuições para o meu crescimento intelectual e pessoal. Saiba que seus ensinamentos eu levarei para vida toda.

Pobreza por pobreza
Sou pobre em qualquer lugar
A fome é a mesma fome que vem me desesperar
E a mão é sempre a mesma que vive a me explorar
E a mão é sempre a mesma que vive a me explorar
Luiz Gonzaga

.

RESUMO

PARREIRA, C. G. *O Marco Legal da Assistência Social a Partir de 1988: Seus Avanços e Conquistas, Perdas e Retrocessos*. 2015. 67 f. Monografia (Graduação em Serviço Social) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

O objeto do presente trabalho é estudar o marco legal da assistência social no Brasil a partir do advento da Constituição Federal de 1988, analisando, através de uma revisão bibliográfica, quais os avanços e retrocessos que a política social sofreu. Além disso, serão estudados, ainda, os marcos legais posteriores a Magna Carta que também dispõe sobre a assistência social, como a Lei Orgânica de Assistência Social, Política Nacional de Assistência Social e Sistema Único de Assistência Social, fazendo uma análise do que foi mudado no decorrer do tempo, levando em conta o contexto histórico de suas criações.

Palavras-Chave: Assistência Social; Marco Legal; Constituição Federal de 1988.

ABTRACT

PARREIRA, C. G. *O Marco Legal da Assistência Social a Partir de 1988: Seus Avanços e Conquistas, Perdas e Retrocessos*. 2015. 67 f. Monografia (Graduação em Serviço Social) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

The object of this work is to study the legal framework of social welfare in Brazil since the advent of the 1988 Federal Constitution, analyzing, through a literature review, which advances and setbacks the promulgation of the Constitution brought. In addition, it will also be studied the subsequent legal frameworks which also regulates the social assistance, such as the Organic Law of Social Assistance, National Policy of Social Welfare and Unified Social Assistance, doing an analysis of what was changed over time, taking into account the historical context of its creation.

Keywords: Social Assistance; Legal Framework; 1988 Federal Constitution.

SUMÁRIO

LISTA DE SIGLAS.....	5
INTRODUÇÃO	7
1 AS POLÍTICAS SOCIAIS E A ASSISTÊNCIA SOCIAL ATÉ 1988.....	10
1.1 POLÍTICAS SOCIAIS E A POBREZA	10
1.1.1 POBREZA NO BRASIL.....	
1.2 POLÍTICAS SOCIAIS ANTES DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	11
1.2.1 FUNÇÕES DAS POLÍTICAS SOCIAIS	15
1.3 POLÍTICA SOCIAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NA CONSTITUIÇÃO DE 1988.....	17
1.4 A SEGURIDADE SOCIAL NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	21
1.5 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL PÓS 88: GANHOS E LIMITES	25
2 ASSISTÊNCIA SOCIAL NO CONTEXTO NEOLIBERAL	27
2.1 CARACTERIZAÇÃO DO CONTEXTO NEOLIBERAL	27
2.2 LEI ORGÂNICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (LOAS)	31
2.3 NEOLIBERALISMO E O DESMONTE DA CONSTITUIÇÃO DE 1988	36
2.4 POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (PNAS) E SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS)	41
3 OS AVANÇOS NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 AOS ANOS 90 E 2000	46
3.1 OS PRINCÍPIOS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL PREVISTO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988 E SUAS CONTINUIDADES OU NAS LEGISLAÇÕES POSTERIORES.....	46
3.2 ASSISTÊNCIA SOCIAL PARA AS AUTORAS YAZBEK, BOSCHETTI E MOTA ...	50
3.3 SERVIÇO SOCIAL E ASSISTÊNCIA SOCIAL	53
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	55
REFERÊNCIAS	57

LISTA DE SIGLAS

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento

BM - Banco Mundial

BPC - Benefício de Prestação Continuada

CadÚnico - Cadastro Único para Programas Sociais

CEBRAS - Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social

CEPAL – Comissão Económica para a América Latina e Caribe

CLT - Consolidação das Leis Trabalhistas

CNAS - Conselho Nacional de Assistência Social

CNSS - Conselho Nacional de Serviço Social

CRAS - Centro de Referência da Assistência Social

CREAS - Centro de Referência Especial da Assistência Social

FHC - Fernando Henrique Cardoso

FMI - Fundo Monetário Internacional

FNAS - Fundo Nacional de Assistência Social

FunaBem - Fundação Nacional para o Bem-Estar do Menor

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

INPS - Instituto Nacional de Previdência Social

INSS - Instituto Nacional de Seguro Social

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

LBA - Legião Brasileira de Assistência

LOAS - Lei Orgânica de Assistência Social

MARE - Ministério da Administração e Reforma do Estado

MDS - Ministério de Desenvolvimento Social

MES - Ministério de Educação e Saúde

MPAS - Ministério da Previdência e Assistência Social

MPC - Modo de Produção Capitalista

NOB - Norma Operacional Básica

ONGs - Organizações Não Governamentais

PAEFI - Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos

PAIF - Programa de Atenção Integral à Família

PBF - Programa Bolsa Família

PCS - Programa Comunidade Solidária

PETI - Programa de Erradicação ao trabalho Infantil

Piass - Programa de Interiorização de Ação de Saúde e Saneamento no Nordeste

PNAS - Política Nacional de Assistência Social

PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

Profilurb - Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados

ProRural - Programa de Assistência ao Trabalhador Rural

RMV - Renda Mensal Vitalícia

SUAS - Sistema Único de Assistência Social

SUS - Sistema Único de Saúde

INTRODUÇÃO

Esse trabalho tem como objeto as mudanças ocorridas no campo da política de assistência social da Constituição Federal de 1988 até os anos 2008 e tem como objetivo analisar os avanços e retrocessos da assistência social desde sua inclusão na seguridade social brasileira.

A Constituição Federal de 1988 possibilitou que a assistência fosse reconhecida como um direito. Com o fim da ditadura e o processo de redemocratização do país foi possível o fortalecimento de movimentos sociais que impactaram em lutas pela criação de legislações que reconheciam direitos aos indivíduos que antes não os possuíam frente a um Estado autoritário que violava direitos para a garantia da sua hegemonia. Nesse prisma, a política de assistência social ganhou status constitucional, fazendo parte do tripé de direitos da seguridade social. A partir da Constituição de 88, a política de assistência social passa a ter princípios que direcionam suas ações como a universalidade, um orçamento anualmente definido, com qualidade, garantia de responsabilidade do Estado, descentralização político-administrativa e participação popular através dos conselhos. Contudo, trataremos nesse trabalho sobre as mudanças que esses pilares sofreram com o neoliberalismo.

Assim abordaremos a política de assistência social na Constituição Federal de 88 e nas políticas subjacentes. A Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) também foi construída num processo de lutas e embates, no qual se tentava fortalecer os princípios constitucionais ao mesmo tempo em que a ofensiva neoliberal se alastrava rapidamente no Brasil. A lei de 1993 buscou regulamentar a política de assistência social e teve importantes avanços; dentre eles a criação de um Sistema Único de Assistência Social e ressalva sobre a responsabilidade do Estado na gestão, financiamento e execução da Assistência Social nas três esferas do governo. Na redação da LOAS já é possível observar certos influências do neoliberalismo através de valores e princípios como a garantia dos “mínimos sociais”, pautada nas linhas de extrema pobreza.

A política de assistência social enfrentou entraves no início dos anos 90 com a convivência de dois projetos antagônicos: a LOAS e a o Programa Comunidade Solidária (PCS). Esse contexto veio se agravando e impactando na política de assistência social, em seus avanços e na operacionalização da Política Nacional de Assistência Social (PNAS).

Em 2004, é criada a PNAS que traz como inovação na assistência social os seguintes conteúdos: a matricialidade sócio-familiar; descentralização político-administrativa com territorialização e uma nova relação entre Estado e a sociedade civil. (Mota, 2008).

[...] as entidades prestadoras de assistência social integram o Sistema Único de Assistência Social, não só como prestadoras complementares de serviços sócio-assistenciais, mas, como co-gestoras e co-responsáveis em garantir direitos dos usuários da assistência social. [...] Ao invés de substituir a ação do Estado, a rede deve ser alavancada a partir de decisões políticas tomadas pelo poder público em consonância com a sociedade. É condição necessária para o trabalho em rede que o Estado seja o coordenador do processo de articulação e integração entre as Organizações Não-Governamentais – ONG's, Organizações Governamentais – OG's e os segmentos empresariais, em torno de uma situação ou de determinado território. (PNAS, pag. 31).

Ou seja, o retrocesso da PNAS se encontra na parceria do Estado com o chamado “terceiro setor” e na família como unidade central das ações da assistência além de trazer conceitos de vulnerabilidade e risco social como categoria de exclusão.

O modelo de proteção social previsto na Política Nacional de Assistência Social é normatizado pela NOB/SUAS (2005). A implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) se deu por nível de proteção social: básica e especial. A proteção básica são serviços que tem a família como unidade de referência e fica sob responsabilidade dos Centros de Referências da Assistência Social (CRAS). Já a proteção social especial se divide em média e alta complexidade. Os serviços de média complexidade são aqueles que oferecem atendimento às famílias e indivíduos com seus direitos violados, mas cujos vínculos familiares e comunitários não foram totalmente rompidos. Os serviços de proteção social especial de alta complexidade são aqueles que garantem a proteção integral de indivíduos sem vínculos familiares. Ambos têm como responsável o Centro de Referência Especial da Assistência Social (CREAS).

A Constituição e a LOAS são resultados de lutas e processos históricos que buscaram constituir uma política pública de qualidade e ampla, porém a política de assistência assim como as outras políticas sociais sofreu com os impactos do neoliberalismo no Brasil. A assistência social aparece na ofensiva neoliberal fundamentalmente pautada na linha de extrema pobreza, como principal mecanismo de enfrentamento da desigualdade social.

Logo, apesar de a assistência social ter avançado como direito não há garantia na sua implementação e na sua qualidade, essas possuem diversos limites e entraves na sociedade capitalista. De acordo com Boschetti (2006) os programas assistenciais de combate a extrema pobreza contribuiu para ampliar o acesso e rendimento de aproximadamente de 11 milhões de famílias, retirando da condição de indigente, ou seja, as políticas conseguem melhorar as condições de vida da população, mas mantém a ordem econômica pois são incapazes de retirar a população da situação de pobreza e impactar na redistribuição de riqueza.

Para Faleiros (1991) as políticas sociais são necessárias tanto para a manutenção do trabalhador quanto do capital, a assistência social tem funções que garantem à sobrevivência

de ambas as classes e mantém o seus lugares na escala de produção, o controle político e ideológico e a manutenção da ordem social.

As políticas sociais na sociedade capitalista podem diminuir a pobreza absoluta, mas não resolvem pobreza relativa que está ligada a relação de exploração do trabalho pelo capital. A pobreza é inerente a ordem social, necessária a sobrevivência da sociedade capitalista. Contudo para Mota (2008) é necessário lutar pela a expansão e qualidade de serviços e bens prestados da assistência social, pois o seu avanço é primordial para a cidadania e por uma busca de uma sociedade mais justa.

Entendemos que o estudo sobre o marco legal da assistência e as suas principais mudanças sofridas desde a Constituição de 88 e sua efetiva implementação, é importante, pois traz implicações para uma grande parcela da população que precisa dessa política para a sobrevivência, além de impactar na diferentes profissões como, principalmente, para o Serviço Social que é uma profissão histórica chamada para intervir na realidade de alguns segmentos da classe trabalhadora. A análise das principais legislações da política de assistência social permitirá entender os avanços e retrocessos que a política de assistência social brasileira sofreu nos últimos anos, impedindo assim como Yazbek (1996) fala de avançar e romper com suas características pretéritas de confusão com a filantropia e de ações fragmentadas e pontuais, mesmo depois de ser reconhecida legalmente como direito.

De acordo com Mota apud Boschetti (2006) no período de 2005, apenas a política de assistência social registrou um crescimento per capita de 11,11% no financiamento enquanto a previdência social teve -0,70% e a saúde -7,49% de saldo negativo. Isso mostra que a assistência social está sendo a utilizada como principal estratégia de resposta à extrema pobreza desconsiderando as necessidades sociais nos anos 2000 enquanto as outras políticas sociais estão sendo reduzidas. Contudo esse crescimento não trouxe uma melhoria na qualidade da política de assistência prestada, muito pelo contrário, o que houve foi um aumento de programas de transferência de renda, que são políticas fragmentadas e que incide somente na pobreza extrema, ocorrendo assim o que Mota (2008) trata como uma assistencialização das políticas sociais.

Como já dito o objetivo do presente trabalho é estudar o marco legal da assistência social a partir de 1988, analisando seus avanços e conquistas e suas perdas e retrocessos. Além disso, procurar-se-á comparar a assistência social nos marcos legais da Constituição Federal de 1988, Lei Orgânica de Assistência Social, Política Nacional de Assistência Social e do Sistema Único de Assistência Social.

Por se tratar de uma pesquisa descritiva-qualitativa, tem-se como método a pesquisa bibliográfica e o levantamento e análise de normas sobre a assistência social no Brasil.

O primeiro capítulo vai tratar das políticas sociais e da assistência social até 1988, ou seja, antes de ser tornar um direito do cidadão e dever do Estado; são trabalhadas também as funcionalidades das políticas sociais na sociedade capitalista para entender a assistência; como a pobreza extrema era tratada antes da Constituição, sua forte relação com a filantropia. A participação da assistência na seguridade social brasileira e os seus ganhos e limites frente ao status de direito.

No capítulo seguinte, o debate central é a assistência no contexto neoliberal, para isso caracteriza-se o neoliberalismo em escala mundial e seu impacto na política social. A regulamentação da assistência com a Lei Orgânica de Assistência Social: características e seus avanços. Também trabalhamos como o Consenso de Washington possibilitou o desmonte na proteção social, e as particularidades da Política Nacional de Assistência Social e da implantação por meio de um Sistema Único.

O terceiro capítulo busca comparar a assistência social na Constituição e suas mudanças nas legislações posteriores para perceber os avanços e as perdas que a política sofreu durante os anos, além de mostrar como três importantes autoras analisam a política social e a relação da atual assistência com o serviço social e os desafios a serem enfrentados.

O trabalho busca analisar as seguintes hipóteses: 1) As legislações da política de assistência social tiveram avanços e limites em seus textos e na sua implantação; 2) A assistência sofreu impacto do contexto político econômico vivido no país sob a pressão do neoliberalismo, apresenta um reforço no apelo à família e a refilantropização da política e 3) A política de assistência social pode resolver a extrema pobreza, mas não consegue incidir na desigualdade social, mantendo a ordem capitalista e no caso brasileiro, nem a extrema pobreza resolve.

As conclusões geradas nesse trabalho têm como objetivo confrontar as hipóteses iniciais do estudo e o seu amadurecimento na compreensão da política da assistência social e de suas legislações explicitando os conceitos fundamentais inseridos nas políticas sociais, além de tratar de uma análise da evolução da assistência social no país, assim como seus pontos de retrocesso, permitindo a reflexão sobre algumas diretrizes que se contrapõem aos avanços políticos e de direito de cidadania promulgados na Constituição Federal de 88, sinalizando para a necessidade de ampliar direitos e de defender os já conquistados.

1 AS POLÍTICAS SOCIAIS E A ASSISTÊNCIA SOCIAL ATÉ 1988

A política social de assistência social sempre foi vista como uma resposta a extrema pobreza durante a história. A pobreza sempre existiu, mas sua expansão ocorre na sociedade capitalista, estando ligada a ampliação do capital.

A assistência incide nas situações de pobreza extrema, garantindo que essa população tenha condições de sobrevivência, mas não altera os fundamentos da desigualdade social, fundada na contradição capital e trabalho, na acumulação e centralização de capital, ou seja, ela não incide sobre as causas da pobreza, somente lida com suas consequências. Logo, as políticas sociais são necessárias para manter essa sociedade, porém também mantém a pobreza, pois, apesar de conseguir melhorias nas condições de vidas das pessoas, ela não consegue conter efetivamente as causas da pobreza.

1.1 POLÍTICAS SOCIAIS E A POBREZA

As políticas sociais estão relacionadas à intervenção sobre a pobreza. Apesar de existirem inúmeras teses liberais que ligam a pobreza a disfunção social do indivíduo, essas falham por não permitir enxergar a totalidade desse fenômeno, por isso é necessário a utilização da teoria marxista, que afirma que a categoria pobreza só pode ser explicada analisando a sociedade capitalista.

Para Siqueira (2011) a pobreza no Modo de Produção Capitalista (MPC) não pode ser vista meramente como um fenômeno isolado, pois esta está relacionada com a contradição de classes dos que necessitam vender sua força de trabalho para sobreviver e dos donos de meio de produção que comprem essa força de trabalho.

A pobreza existia nas sociedades pré-capital, mas somente no Capitalismo, o resultado da produção de valores gera proporcionalmente o aumento de acumulação de capital e o aumento da pauperização¹ e, com isso, o aumento da desigualdade social, que ganha proporções gigantescas. O aumento da riqueza socialmente produzida não permite a redução da pobreza, porém sim sua ampliação, permitindo não uma distribuição das riquezas, mas a acumulação desse capital nas mãos de poucos.

Desse modo, é importante entender que a pobreza não é algo meramente transitório, capaz de ser eliminada, mas estrutural do modo de produção vigente. O capitalismo sempre

¹ Pauperismo é escassez das condições mínimas de sobrevivência humana em meio à produção em abundância, ou seja, é a expressão das contradições geradas pela sociedade capitalista. A autora IAMAMOTO no livro O serviço social na contemporaneidade vai tratar o pauperismo como “resultado da organização capitalista do trabalho, não apenas como resultado da distribuição da renda, mas da própria produção, e, portanto das relações entre as classes -, atingindo a totalidade da vida dos indivíduos sociais [...] material quanto espiritualmente” (IAMAMOTO, 2001, p.16).

vai gerar simultaneamente acumulação e pobreza, pois essa é à base da sua sustentação, um não existe sem o outro.

Para Marx (1985), o fenômeno do pauperismo divide esse em dois tipos: pobreza absoluta e pobreza relativa. A pobreza absoluta está ligada a substituição da força de trabalho (o chamado de capital variável) por cada vez mais meios de produção (o capital constante), expulsando assim os trabalhadores do mercado formal de trabalho. Desse modo, o trabalhador fica impossibilitado de se sustentar pela venda da força de trabalho já que não tem quem a compre. Não só isso, mas todo o contexto de crise, desemprego, reestruturação do capital, precarização dos direitos configuram para interferir no processo de pauperização do trabalhador, que vai ter cada vez mais obstáculos para manter sua sobrevivência.

Quanto maior é a acumulação, maior é o Exército Industrial de Reserva² e esse pressiona a queda dos salários dos trabalhadores ativos, não permitindo que, tanto para o que está fora do mercado de trabalho como para o trabalhador, ganhe o suficiente para garantir a sua sobrevivência.

Já a pobreza relativa está relacionada com o aumento do valor produzido pelo trabalhador e a diminuição da parcela dessa riqueza que ele se apropria. O aumento e melhoria dos meios de produção permite o crescimento da produção de riquezas, porém essa não se divide igualmente, muito pelo contrário, a mais valia- parcela maior- é apropriada pelo capitalista, enquanto a menor parte-chamado de salário- fica com o trabalhador. Com isso, mesmo que o trabalhador consiga um salário que permita que ele tenha uma boa condição de vida, a parte que cabe a ele na produção de riqueza é cada vez menor.

A pobreza absoluta pode ser reduzida, mas a pobreza relativa sempre existirá, pois ela é necessária para manutenção do Modo de Produção Capitalista, faz parte de sua estrutura, sem ela não existe capitalismo.

Dessa forma, a pobreza na sociedade capitalista deve ser tratada a partir da categoria contradição. Em outras palavras, tem que levar em consideração que a pobreza é resultado da exploração e expropriação da e a riqueza que é socialmente produzida.

1.1.1. Pobreza No Brasil

² “Se uma população trabalhadora excedente é produto necessário da acumulação ou do desenvolvimento da riqueza com base no capitalismo, essa superpopulação torna-se, por sua vez, a alavanca da acumulação capitalista, até uma condição de existência do modo de produção capitalista. Ela constitui um exército industrial de reserva disponível, que pertence ao capital de maneira tão absoluta, como se ele o tivesse criado à sua própria custa (MARX, 1985, p.200)

Num cenário em que a pobreza absoluta e relativa chama atenção, e cujo Neoliberalismo imprime um papel mínimo para o Estado em relação ao social e máximo para o capital, as agências unilaterais buscam promover políticas de alívio à pobreza. A partir dos anos 1970, começa a existir intervenções no trato da pobreza por esses organismos internacionais e nos anos 1990, a diminuição da pobreza passa a ter um papel central dos debates.

Segundo a 23ª edição do *Boletim de Políticas Sociais: acompanhamento e análise* realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), a pobreza extrema voltou a subir no Brasil. É necessário distinguir a pobreza da pobreza extrema ligada a indigência da pobreza. A extrema pobreza está relacionada com a baixa capacidade monetária seguindo padrões estabelecidos internacionalmente, como por exemplo, para o Banco Mundial e as Organizações das Nações Unidas, a extrema pobreza é um conceito utilizado para quem vive com menos de 1,25 de dólares por dia.

Os números da Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios (Pnad) de 2013 produzido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) indica que, enquanto a taxa de pobreza extrema cai de 7,58% da população para 3,63% de 2004 a 2012, em 2013 subiu para 4,03%.

Os dados da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (Cepal) mostram que, enquanto, os números de brasileiros situados na linha da pobreza continuam diminuindo: de 18,65% em 2012 para 18% em 2013 e eram 36,4 em 2005, a quantidade de brasileiros em situação de pobreza aumentou de 54% para 59% entre 2012 e 2013. Ou seja, o relatório comprova que apesar do índice de pobreza no país tenha diminuído, o número de pessoas em extrema pobreza aumentou em 2013.

Em face desse cenário, o governo brasileiro busca estratégias no que tange o fortalecimento de programas de transferências de renda no papel de combate a extrema pobreza, como por exemplo, em 2014, o valor do Programa Bolsa Família (PBF) foi reajustado no aumento de 10% em sua linha de elegibilidade e no valor do benefício.

No contexto de forte restrição, o argumento de dar prioridade aos mais pobres tende a se fortalecer e, conseqüentemente, a agenda de combate à pobreza pode assumir a centralidade em detrimento da perspectiva de cidadania ampliada, ligada em políticas sociais de cunho universalista.

Os critérios que operacionalizam os programas de transferência de renda são focalizados e restritos, deixando desprotegido um amplo segmento da sociedade que depende de políticas universais e, portanto, acaba fortalecendo sua pauperização. Em outras palavras,

trata-se de um cenário no qual a ausência do compromisso com acessos igualitários às garantias de proteção social não só compromete a reversão das graves desigualdades sociais, assim como tende a aumentá-las, de modo que o Brasil continua sendo um dos países com maior desigualdade de renda no mundo.

Na contra mão, quem se constitui como uns dos principais financiadores desses programas de transferência de renda são os trabalhadores via tributação regressiva. Segundo Salvador (2007) o fundo público têm sido majoritariamente formado de recursos oriundos de contribuições sociais e impostos que recaem sobre o consumo, em detrimento a tributação à riqueza. Com isso, onera cada vez mais a classe trabalhadora que acaba pagando duas vezes pela seguridade social.

Enquanto for assim, os programas e as políticas de combate à pobreza, por mais que pensadas como políticas compensatórias das desigualdades geradas pelo mercado estarão condenadas a uma reduzida efetividade no combate a extrema pobreza no Brasil, pois só consegue manter a sobrevivência dos indivíduos, não melhorando a qualidade de vida da população. Dentro do sistema capitalista, a política social não extermina a desigualdade social, inclusive permite a sua reprodução e expansão.

1.2 POLÍTICAS SOCIAIS ANTES DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Para analisar o marco conceitual da política social de assistência social no Brasil é necessário antes de tudo entender como as políticas sociais se configuram e suas funcionalidades na sociedade capitalista.

As políticas sociais nascem e se reproduzem no enfrentamento das expressões da questão social e passam a ser um mecanismo de intervenção do Estado ao atender as necessidades básicas dos cidadãos, para assim, garantir a sobrevivência da classe trabalhadora e manter a soberania do capital.

A expressão “questão social” surge, na Europa Ocidental na terceira década do século XIX (1830) para dar conta do fenômeno do pauperismo que resultava da industrialização e da emergente classe trabalhadora. Netto (2001) no seu texto “Cinco notas a propósito da “questão social”” vai falar que pela primeira vez, a pobreza crescia na proporção em que aumentava a capacidade produtiva do capitalismo. Ou seja, a questão social vincula-se à exploração do trabalho. E é na segunda metade do século XIX que os trabalhadores reagem à essa exploração em busca do reconhecimento de seus direitos expondo assim a questão social.

A questão social tem seu fundamento na relação de exploração do trabalho pelo capital, no qual Iamamoto vai conceituar como:

[...] conjunto das expressões das desigualdades da sociedade capitalista madura, que tem uma raiz comum: a produção social é cada vez mais coletiva, o trabalho torna-se mais amplamente social, enquanto a apropriação dos seus frutos mantém-se privada, monopolizada por uma parte da sociedade (1999, p. 27).

Deste modo, a questão social seria todos aqueles problemas que a população enfrenta devido a relação capitalista, ou seja, a exploração sofrida pela massa trabalhadora pela burguesia.

A partir da Lei Geral de Acumulação³ é possível entender essa exploração onde o trabalho é único capaz de gerar valor excedente que é apropriado pelo capitalista. A questão social é produto dessa relação contraditória, ela ganha novos contornos à medida que a acumulação avança, mas ela é incapaz de ser eliminada nos marcos capitalista.

O aumento e a tomada da responsabilidade do Estado no agir sobre as manifestações da questão social e o acirramento das lutas de classes permitiram o desenvolvimento das políticas sociais, que conforme falado atende as necessidades básicas do trabalhador, permitindo a continuidade da exploração do capitalismo.

O Estado para Faleiros (1991, p.63) “não é um arbitro neutro, nem juiz de bem estar dos cidadãos. Nem é um instrumento, uma ferramenta nas mãos das classes dominantes para realizar seus interesses”. Na verdade, o Estado expressa relações contraditórias da sociedade capitalista que indicam interesses que não são neutros e que reproduzem contraditória e desigualmente as relações sociais. Desse modo, ele configura uma arena de tensão, que atende tanto a reprodução do capital quanto a classe trabalhadora.

A política social está intrinsecamente ligada a interesses específicos e contraditórios em determinadas conjunturas políticas e econômicas. Entendê-la somente como resultante da manutenção da ordem ou movimento dos trabalhadores é não levar em consideração a realidade dessa sociedade excludente.

O primeiro modelo de gestão estatal foi marcado pelo liberalismo, período que vai do século XIX até meados do século XX. Tinha como base as ideias de Adam Smith da “mão invisível” do Estado no qual o mercado deve se autorregular sem qualquer intervenção estatal. Predominando a liberdade e a competitividade, o fracasso e sucesso da economia só dependiam do indivíduo. Já a política social era negada para não interferir nas relações do mercado, pois reproduziam a miséria ao gerar o ócio e acomodação. O enfrentamento da pobreza estava ligado à caridade e o Estado assumia algumas responsabilidades como forma

³ Marx em O Capital (1985) vai tratar da Lei Geral de Acumulação que está ligada a um aumento da riqueza simultaneamente a um aumento da pobreza.

de controle e manutenção da ordem através de ações de caráter repressivo, no qual se criminaliza a pobreza e se propagavam políticas de higienização social.

De acordo Behring e Boschetti (2007) não é possível indicar com precisão o período que as políticas sociais surgiram. O trato das mazelas da questão social passa a ganhar atenção com as consequências da Revolução Industrial⁴, mas sua expansão ocorreu com o capitalismo monopolista⁵, especialmente depois da Segunda Grande Guerra.

O processo de industrialização, na Inglaterra no século XVIII vai gerar um enorme pauperismo devido à intensa exploração da força de trabalho e das péssimas condições de vida nas cidades. A classe trabalhadora chega a um patamar que precisaram se organizar e colocar suas reivindicações por melhores condições de trabalho e vida. O Estado passa a reconhecer e atuar sobre a pobreza criando mecanismos de intervenção configurando as políticas sociais.

Porém, é na fase dos monopólios que o Estado procura garantir a acumulação do capital e legitimação através da política social. Netto, nesse sentido, afirma que o “capitalismo monopolista, as funções políticas do Estado imbrincam-se organicamente com as suas funções econômicas” (1992, p. 25).

No pós-guerra, as ideias de Keynes ganham espaço. O keynesianismo defendia a intervenção do Estado na regulação das relações econômica e sociais, com a ampliação das políticas de cunho social, levando a criação do chamado Estado de Bem Estar Social⁶ ou Welfare State.

Em síntese, o Estado de Bem Estar Social, apesar de se expressar em diferentes modelos e regimes, caracterizou-se de modo geral, pela responsabilidade do Estado no atendimento dos problemas advindo das mazelas da questão social. A adoção desse modelo nos países desenvolvidos configurou um avanço na questão da cidadania⁷. As autora Behring e Boschetti (2007), fala que Pierson (1991) entende que esse Estado social possibilitou o

⁴ A Revolução Industrial encerrou a transição entre feudalismo e capitalismo que gerou transformações no modo de produção está estritamente ligada a Revolução Francesa no qual possibilitou a ascensão da burguesia como classe dominante. Ao consolidar o modelo de produção capitalista possibilitou a geração de lucros e o surgimento do proletariado e de desdobramentos sociais pautado nas relações sociais de classes.

⁵ O capitalismo monopolista também chamada de financeira é fase de desenvolvimento do modo de produção capitalista em que há aumento concentração e centralização do capital. Há uma dominação de algumas empresas capitalistas no mercado mundial e o capital bancário passa a combinar como capital industrial, formando o capital financeiro.

⁶ O Welfare State, também denominado Estado Bem estar Social combinou a doutrina keynesiana estimulou a criação de medidas macroeconômicas que incluíam a regulação do mercado pelo estado para sair da crise e medidas sociais como o pleno emprego com o modelo fordista de produção caracteriza-se pela produção em série, de larga escala.

⁷ Cabe ressaltar que o conceito de cidadania desenvolvido por Marshall⁷, incorpora elementos civis, políticos e sociais; em outras palavras, o indivíduo toma-se cidadão quando têm todos esses direitos garantidos.

reconhecimento da parte do Estado no enfrentamento das consequências advindas da incapacidade ao trabalho, a proteção social como parte da cidadania e ações não só ligadas a pobreza extremas.

A partir dos anos 1970, esse modelo de Estado pautado no social é colocado em xeque. A reestruturação produtiva⁸ junto com a precarização do trabalho⁹ levou a alterações no padrão de proteção e no papel do Estado, que vai diminuir sua ação na esfera do social e trazer novos protagonistas na esfera privada.

As políticas sociais se desenvolveram de formas diferenciadas nos países. Essas mudanças são influenciadas pelo grau do capitalismo, com o nível de organização e pressão da classe trabalhadora e das correlações de forma do Estado.

O capitalismo na América Latina se deu de maneira diferente aos dos países centrais, da mesma forma as políticas sociais brasileiras também se desenvolveu com certas particularidades devidas sua formação histórica, desde colonização o Brasil manteve sua subordinação e dependência ao mercado mundial. A política social configurou tardiamente no Brasil devido à relação das lutas dos trabalhadores com o capital, no qual Boschetti e Behring vão dizer que “esteve atravessado pelas marcas do escravismo, pela informalidade e pela fragmentação/cooptação, e que as classes dominantes nunca tiveram compromissos democráticos e redistributivos” (2007, p.79). E é por isso que as medidas de proteção social do país se configuram de maneira tão frágeis e fragmentadas.

Assim sendo, as políticas sociais conseguem cumprir funções na sociedade capitalista ao conseguir diminuir as mazelas provocadas pela relação excludente, ao mesmo tempo em que, mantém a estrutura da sociedade montada na riqueza produzida socialmente e apropriada privadamente.

1.2.1 Funções Das Políticas Sociais

As políticas sociais não são instrumentos simplesmente bons em si como apresenta alguns discursos, mas também não são medidas más que só busca a manipulação. Elas devem se entendidas no contexto de interesse de classe e, para Faleiros (1991), na sociedade capitalista as políticas sociais apresentam algumas funções primordiais:

⁸ A crise de superprodução nos anos 70 possibilitou a mudança no processo produtivo que antes era baseado no Fordismo-Keynesiano para o padrão Toyotismo, também conhecido como padrão de acumulação flexível. Ou seja, fim da produção em massa para produção de acordo com demanda.

⁹ Os novos modelos de gestão e controle dos processos produtivos trazem sérios rebatimentos sobre o mundo do trabalho, exigindo um perfil de trabalhador polivalente e qualificado. Enquanto isso há um aumento do desemprego e a busca por outras atividades para sobreviver como emprego informal ou trabalho autônomo para uma parcela da população.

Função Ideológica: O autor explica que há um caráter ideológico nas políticas sociais que acaba integrando os problemas sociais oriundo da sociedade capitalista ao desvio social. Uma “ideologia de normalidade” que controla os anormais aos padrões da sociedade. O trabalho para satisfazer as necessidades dos indivíduos aparece como condição de normalidade e aquele que não conseguem trabalho “*vêem-se censurados pelas políticas sociais, que atribuem então, ao individuo, seu fracasso. É o que se chama culpabilização das vítimas, victim blaming*” (FALEIROS, 1991, p.4).

Aponta, ainda, a característica de bondade aparente nas políticas sociais, que mesmo garantidas por lei aparecem como benefício e utilizado como mecanismo clientelista das classes dominantes, como fosse favor e não como resposta de lutas de classes, tirando o caráter de conquista da política social.

O interesse burguês, interesse da minoria, aparece como interesse da maioria, ao utilizar o mercado como possibilidade de mobilidade social gerando uma falsa consciência de classe. A exploração é naturalizada de tal forma, que destrói qualquer concepção de classes antagônicas.

Inclui, também, um discurso de humanização dos serviços deixando para trás seu caráter repressivo. A preocupação é com as pessoas e seus direitos humanos para se criar uma noção de sociedade unida.

O Estado aparece como figura “neutra” capaz de conseguir o bem comum, mas também como “inimigo comum”, pois para o capital o Estado gasta muito no social e para os trabalhadores, ele é insuficiente no setor. A figura do Estado se apresenta como instituição alheia e a parte da relação da contradição capital e trabalho.

Toda essa situação acaba escamoteando a relação entre as políticas sociais e a sociedade baseada na exploração do trabalho. A sociedade de classe aparece como natural, que não pode ser mudada.

Contra tendência a baixa tendencial da taxa de lucro: O Estado capitalista realiza interesses contraditórios, tanto interfere a favor do capital quanto dos trabalhadores.

É necessário manter as condições de produção e reprodução do capital, de forma a garantir acumulação capitalista, para isso o Estado assume certas ações que não são rentáveis para o capital e geram despesas através de investimento de recursos públicos e infraestrutura, mas também gerando crédito e investindo em empresas para facilitar a concorrência.

Tem funcionamento de certa forma como um salário indireto, pois as políticas permitem a produção e reprodução da força de trabalho material e imaterial, garantindo a diminuição dos salários e com isso o capital pode investir mais.

Além disso, a política social possibilita o consumo em épocas de crises. A política social garante o lucro, ao permitir a produção e circulação de mercadorias. Dessa forma, conseguem compensar defasagem em relação à produção.

Vale ressaltar que as políticas sociais não resolvem as crises, que são produto da superprodução, mas servem como contra tendência a tendencial de baixa de lucro¹⁰, no qual o próprio capital coloca barreiras a sua expansão, mas que são necessárias para o ciclo produtivo.

Valorização e validação da força de trabalho: Está ligado ao fato que o capitalismo precisa ter um exercito vivo de trabalhadores controlado nos momentos de crise e apto ao trabalho nos momento de expansão do capital.

Para Faleiros (1980) as políticas sociais não podem ser trabalhadas somente como responsáveis pela valorização do capital, já que elas são produtos de contradições. Elas também interferem diretamente na valorização e validação da força de trabalho tanto como mercadoria produtora de mais valia, mas também como sujeitos de direitos que necessitam ações para sobreviver.

A política social permite que os indivíduos acessem recursos, bens e serviços. Reproduz a força de trabalho nas condições impostas pelo capital, ao permitir a obtenção de mão de obra barata e disciplinada. Desse modo:

O capitalista não produz para o consumo, mas para o intercâmbio, e para que as mercadorias adquiram valor, é necessário que a força de trabalho incorpore valor ao capital no processo de produção. Ora, a reprodução da força de trabalho deve ser feita com um valor inferior ao produto, utilizando-se o valor de uso dessa mesma força. (FALEIROS, 1991, p.71)

A capacidade de manter a força de trabalho apta para trabalhar, ou seja, possibilita com que o trabalhador acompanhe a produção ao conseguir condições para sua sobrevivência, mas também ao qualifica-lo.

Ao mesmo tempo em que tem políticas de valorização, também há políticas de desvalorização da força de trabalho combinada com a manutenção da população excedente que não encontra empregador para sua mão de obra, os chamados de Exército Industrial de Reserva. Estes são necessários para o capital para diminuir os custos das forças de trabalho e para mantê-lo passível quando demandado.

¹⁰ Quanto mais ocorre o desenvolvimento capitalista, mais dificuldades existem para sua reprodução, pois permite maior produção e redução da força de trabalho dessa forma a redução da taxa de lucro se realiza por conta da concorrência entre os capitalistas. Esta é necessária para manter a acumulação. A contra tendência a baixa tendencial está ligada como a classe burguesa tem desenvolvido ao longo da história meios de manter a taxa de lucro.

Reprodução dinâmica das desigualdades: As políticas sociais reproduzem não só a força de trabalho, mas o lugar que as classes ocupam na organização social. FALEIROS explica que:

E mesmo que as *redes* de atendimento institucional cresçam, os problemas continuam mantendo-se, reproduzindo-se, pois a política concentradora e excludente de atendimentos faz com que os trabalhadores paguem e financiem os serviços melhores para as classes dominantes, numa situação de “perversidade” social, de um ciclo vicioso de exploração e de sua manutenção. (1991, p.77)

As políticas sociais conseguem interferir na pobreza absoluta como já dito, mas não consegue ir ao centro da questão, não supera a desigualdade social. Ao contrario, elas reforçam e ampliam a distância entre as classes.

Manutenção da ordem social: Ao longo da historia, segundo correlações de forças o Estado capitalista utiliza as políticas sociais para manter sua legitimação. O Estado responde as demandas atendidas, esses aparecem muitas vezes como benefícios, garantindo a gratidão da massa trabalhadora que o recebe.

A reprodução da aceitação da ordem social dominante é fundamental para o funcionamento para acumulação capitalista. Para isso, o Estado intervém através de políticas sociais que se ampliam ou se retraem devido a conjuntura político-econômica vivida.

1.3 POLÍTICA SOCIAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL ANTES DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

O enfrentamento das manifestações da questão social, principalmente no caso da pobreza, conforme Yazbek (2005) constitui múltiplos mecanismos que “fixam” os pobres em seu lugar na sociedade.

Até os anos 1930 a pobreza era vista como caso de polícia, no qual o Estado deveria corrigir as disfunções dos indivíduos. Dessa forma, as ações estatais agiam de forma fiscalizadora com práticas sanitárias, vendo a pobreza como incapacidade do individuo em não conseguir se sustentar por meio do trabalho. A filantropia e a assistência estavam associadas, onde os indivíduos que não tinham condições financeiras dependiam de ações voluntárias de caridade. Estas iniciativas partiam, principalmente, das instituições religiosas sob o prisma da herança moral cristã, tanto que o primeiro hospital criado no Brasil foi Santa Casa de Misericórdia destinada ao acolhimento aos necessitados.

Com República Velha (1889-1930) e o desenvolvimento da urbanização do país, possibilitando a emergência de organizações de trabalhadores, o Estado passa a impulsionar

medidas de proteção ao trabalhador, ou seja, o Estado reconhece a sua responsabilidade no trato das mazelas da questão social. O governo de Vargas cria medidas de cunho paternalista e controlador, com a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) e a valorização da saúde do trabalhador e a criação do salário mínimo. O sistema de proteção é seletivo e distante de um padrão universalista.

A partir do Estado Novo período de 1937 a 1945, as políticas sociais se desenvolvem fortemente como resposta às necessidades do processo de industrialização. A Constituição de 1937 criou uma dualidade entre os trabalhadores formais e o trabalhador informal e desempregado. Para a classe operaria emergente existiam programas de proteção social enquanto para os indivíduos pobres restava somente a caridade.

Aparece uma relação de subalternidade, no qual aquele que recebe o serviço ou bens tem lealdade com aquele que o ofertou, ligando a filantropia a práticas de benemerência. Nesse sentido:

Assim, os padrões brasileiros de assistência social se estruturam ao sabor do casuísmo histórico, em bases ambíguas e difusas, garantindo apenas o atendimento precário aos seus usuários, apesar da pauperização no país não ser apenas conjuntural, mas resultar da organização social, política e econômica da sociedade. (YAZBEK, 2005, p.51)

Dessa forma, a história mostra que o Estado privilegiou a lógica do seguro no trato da questão social por anos, no qual os trabalhadores formalmente inseridos no mercado de trabalho eram protegidos enquanto os trabalhadores pobres, informais e desempregados eram alvos da filantropia, muitas vezes numa tentativa de reforma moral dos indivíduos. Até esse momento a assistência social não tinha visibilidade no campo estatal e atenção era baseada na lógica da benemerência.

A primeira regulamentação a assistência foi criada pelo Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS) em 1938, órgão de cooperação do Ministério de Educação e Saúde (MES). O Estado não só incentivou a filantropia como passou a regulá-la com CNSS, avaliando o mérito que as organizações da sociedade civil possuíam para receber auxílios para o amparo da sociedade. Portanto, mantinha a atenção aos pobres sem a definição de uma política estatal, não acompanhando os ganhos trabalhistas e previdenciários restritos a poucas categorias profissionais.

O Serviço Social¹¹ é implantado nesse contexto ligado a Igreja Católica, visando ações, baseado

[...] pela doutrina e pela “ação social católica” que, nesse momento histórico, prioriza a Ação Social (intervenção direcionada para mudanças políticas e sociais sob a ótica do ideário católico), em detrimento de ações de Assistência Social. Ainda assim, a Assistência Social era considerada um avanço em relação às práticas filantrópicas prevalecentes até então (YAZBEK, 2005, p. 221).

Em 1942 cria-se a Legião Brasileira de Assistência (LBA), primeira instituição de abrangência nacional de assistência social, órgão de colaboração com o Estado que buscava assistir as famílias dos combatentes da Segunda Grande Guerra. Com o fim da guerra, a LBA inicialmente dirigiu os seus trabalhos ao materno infantil, caracterizada pela benesse e ações de caridades de forma paliativa e emergenciais aos segmentos mais pobres da população. Nesse contexto, a assistência estava ligada ao primeiro damismo¹². Esta organização legitimou o Estado patrimonialista e populista numa lógica conservadora da assistência social em sua versão filantrópica, pobres da sociedade, mobilizando a sociedade civil e o trabalho feminino.

Em 1945, com o fim do período ditatorial de Vargas (1937-1945), cresce o proletariado urbano que pressionam o Estado a ampliar os serviços sociais. Dessa forma, o enfrentamento da pobreza existente vai conseguir evoluir para práticas mais embasadas como programas de combate a pobreza, mas sem deixar de lado as práticas de benemerência. A assistência social passa a ter políticas voltadas para idosos, infância e adolescente e aos grupos vulneráveis e necessitados. Com isso, a visão que se tinha daqueles não conseguiam a sobrevivência através do trabalho era “indivíduo necessitado” e era o alvo dessas políticas que o veem como dependente.

Com a busca pelo crescimento econômico nacional baseado no desenvolvimentismo¹³ as instituições brasileiras vão buscar programas que busquem a integração desses indivíduos pobres ao desenvolvimento, pois a pobreza era vista como atraso no qual fazia parte do subdesenvolvimento do país.

¹¹ O surgimento do Serviço Social como profissão não é produto da continuidade das ações filantrópicas. Esta aparece para executar as políticas sociais quando o Estado reconhece sua responsabilidade no trato das sequelas da oriundas da sociedade capitalista.

¹² O primeiro damismo consiste na surgida nos anos 30 de nomear a primeira dama para a gestão de ações reforçando o clientelismo.

¹³ Política do estado que buscava o desenvolvimento do país de modo a integrar à ordem econômica mundial, para isso o estado investia na produção industrial e infraestrutura, ou seja, buscou criar condições para atração de capital estrangeiro, promovendo o desenvolvimento tecnológico do país. O social também era visto como parte importante para sair do subdesenvolvimento.

Com estágio do capitalismo monopolista, o Estado vai ampliar sua intervenção visando maior acumulação do capital, o resultado é o aumento da desigualdade social no Brasil. O Golpe Militar de 1964 associado com a pobreza colocaram as políticas sociais relacionada com repressão. Desse modo houve instaurou medidas sociais como incorporação de novas categorias ao Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), a Renda Mensal Vitalícia (RMV) para idosos e inválidos de baixa renda, o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (ProRural), o Sistema Financeiro de Habitação, os Centros Sociais Urbanos, o Programa de Interiorização de Ação de Saúde e Saneamento no Nordeste (Piass), o Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (Profilurb) e a Fundação Nacional para o Bem-Estar do Menor (FunaBem). Em 1974 também é criado Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) que era o órgão responsável por formular políticas de enfrentamento a pobreza.

Os anos 80 foram considerados por muitos como a Década Perdida¹⁴ pelo retrocesso econômico. Nesse período, o aumento da desigualdade social e a pobreza passaram a ser o tema central. Esta conjuntura proporcionou o aumento das pressões da classe trabalhadora e as emergências de movimentos sociais pela luta pela redemocratização do país gerando assim uma visibilidade da assistência junto as demais políticas públicas como estratégia de enfrentamento das mazelas da questão social.

Num contexto contrário à ordem econômica mundial, que passava por diminuições e perdas no campo do direito, o Brasil instituiu constitucionalmente em 1988 a assistência social como parte da Seguridade Social. O resultado é o ganho de concepção de política pública e início do trânsito para um campo novo: o campo dos direitos, da universalização dos acessos e da responsabilidade estatal.

1.4 A SEGURIDADE SOCIAL NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

O Brasil viveu uma intensa mobilização depois da ditadura militar, onde houve um processo de lutas para construção de uma constituinte de cunho democrático capaz de legislar os direitos fundamentais dos cidadãos.

A atual Constituição Federativa Brasileira de 1988 se estabeleceu como produto de interesses contraditórios, em que tem marcas conservadoras, mas também consolidou diversas demandas de cunho populares. As autoras Behring e Boschetti (2001, p.142) chamam atenção

¹⁴ É possível duas leituras sobre a Década Perdida: Um está ligado a inutilidade de ir de encontro ao contexto mundial. Enquanto no mundo há um forte ataque neoliberal, na contramão, no Brasil há um contexto de luta e proteção dos direitos sociais. O outro, fala que foi um período que conseguiu avançar nos direitos com a CF88, mas sua implementação foi barrada pelo neoliberalismo.

para o fato que “os que apostaram na Constituinte como um espaço de busca de soluções para problemas essenciais do Brasil depararam-se como uma espécie de híbrido entre o velho e o novo”. Dessa forma a seguridade no país conseguiu avançar em termos de direitos, porém comporta limites estruturais e conjunturais.

A Carta Magna possibilita o estatuto da política de assistência social como um direito e dever do Estado e estabelece esta como parte do tripé da Seguridade Social junto com as políticas de previdência social e da saúde. O padrão brasileiro desvincula-se parcialmente do formato de seguro para incluir uma política universal com a saúde e uma prática destinada aos mais pobres que é a assistência, se tornando desse jeito um aparato social mais amplo em relação aos direitos.

Em relação as políticas constitutivas da seguridade a saúde passou a ser direito de todos os cidadãos independente de contribuição, ampliando o conceito de saúde que até então era ligado à medicina previdenciária. Já a previdência social manteve o vínculo contributivo.

O sentido de seguridade é ter um conjunto de direitos que permita os cidadãos o acesso a recursos, serviços e bens necessários para sua sobrevivência e bem estar, buscando reduzir e prevenir situações de risco e vulnerabilidade social, garantido a dignidade da pessoa humana, princípio basilar dos direitos humanos. Trata-se da intervenção do Estado no enfrentamento das manifestações da questão social através de políticas públicas.

A Seguridade Social foi baseada nas experiências do Estado de Bem Estar Social nos países Europeus, provenientes das teorias Keynesianas e da regulação econômica pelo Estado para o enfrentamento da crise capitalista.

O desenvolvimento da seguridade brasileira, assim como na America Latina, se deu de forma diferente aos países europeu no qual tem características que mescla os dois padrões de proteção social: Bismarkiano e Beveridgiano.

O modelo Bismarkiano se deu na Alemanha no século XX e teve como base o sistema de seguros sociais no qual os benefícios cobrem os trabalhadores formais e o acesso é condicionado a uma contribuição direta nas folhas de pagamentos.

O Beveridgiano serviu de embasamento para o sistema de proteção social na Inglaterra, no qual os direitos tem caráter universal, destinados a todos os cidadãos, empregados formais ou não, sem necessidade de contribuição já que seu financiamento advém dos impostos.

No Brasil, os princípios do modelo Bismarkiano orientaram a previdência social e o modelo Beveridgiano nortearam a saúde e a assistência social a partir da Constituição de 1988. Antes a lógica do seguro era principal marca nas políticas sociais inclusive assinalou

acesso da saúde e da assistência social durante anos. Ou seja, a inclusão, da previdência, da saúde e da assistência como componente da seguridade social, introduz os direitos sociais universais como parte da condição de cidadania e como um direito básico a todos os cidadãos.

As políticas sociais incluídas na proteção social têm diferentes diretrizes, condicionalidade e financiamentos. Nesse prisma, elas não se complementam, e sim, pode-se dizer que, se restringem. De modo que estão longe de ser um padrão homogêneo, integrado e articulado. Com isso:

Não foi, entretanto, o que ocorreu, e a seguridade social brasileira, ao incorporar uma tendência de separação entre a lógica do seguro (bismarckiana) e a lógica da assistência (beveridgiana), e não de reforço à clássica justaposição existente, acabou materializando políticas com características próprias e específicas que mais se excluem do que se complementam, fazendo com que, na prática, o conceito de seguridade fique no meio do caminho, entre o seguro e a assistência. (BOSCHETTI, 2001, p.10)

Vale ressaltar que sem articulação entre as políticas sociais, o acesso aos bens e serviço se tornou desigual e fragmentado, justamente pelo fato de não se ter uma homogeneidade e integração entre essas políticas, prejudicando aqueles que necessitam.

Ao ter uma parte da seguridade social baseado no sistema Bismarkiana, que tem como objetivo garantir a proteção do trabalhador inserido formalmente no mercado de trabalho, acaba existindo uma limitação no direito a aqueles indivíduos que podem realizar as referidas contribuições, de forma a deixar parte da população de fora desse aparato. Essa lógica só tem funcionalidade em países que possam garantir o pleno emprego, pois em países como o Brasil em que tem uma grande contingente na informalidade e na extrema pobreza não tem como universalizar essa proteção que só é possível com a garantia de trabalho a todos.

Para Boschetti (2001) essa lógica de seguro e a impossibilidade de manutenção dos trabalhadores na sociedade capitalista, sem contar ainda o fato que o trabalho não é coberto a todos vai fazer com que esses procurem a lógica da assistência, do direito não contributivo, porém muitos não têm direitos a ela devidos suas condicionalidades. Há assim uma relação entre o trabalho e a política de assistência social que dificulta a universalização dos direitos na seguridade social.

Na legislação, a assistência social é entendida como “um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (BRASIL, 2002, art. 194), de modo a ser parte constitutiva da cidadania.

A inserção da assistência social na proteção constitucional a reconhece como política pública no qual o Estado deve intervir de forma a distanciar do assistencialismo característico

anteriormente. Garante também a gratuidade dos serviços prestados e tem como referência aqueles que dela necessita, porém fica claro no art. 203 da Constituição Federal que a política é voltada para aqueles que não têm meios para sobreviver ou a sua família de promovê-los. Ou seja, seu caráter universalista não é amplo que nem a saúde, mas é uma política destinada aos mais pobres mediante a comprovação de sua condição de hipossuficiência.

No que se deu a gestão da seguridade institui-se a participação popular, a sociedade como parte fundamental no processo decisório e a descentralização política-administrativa das políticas, que antes era só centralizado no Estado, com isso há divisão de poderes entre as esferas Federal, Estadual e Municipal.

É inegável o avanço que a Assistência Social teve na sua concepção e acesso de direitos, porém não foi efetiva como devia pelo modo como as políticas se concretizaram, impossibilitando a articulação entre elas. A seguridade brasileira manteve o predomínio da lógica do seguro, de forma a escamotear o papel da assistência que ainda é confundida com a benemerência apesar do seu status de direito.

Para Boschetti (2001) a política de assistência social, tanto como as outras políticas previstas na Seguridade Social trouxe pilares fundamentais que buscou direcionar a política social.

A partir de 1988 a assistência passa a ser considerada *direito e responsabilidade na condução da política e é direcionada ao Estado*, ou seja, é ele que vai assegurar as condições financeira, institucionais e políticas necessárias à sua materialização. O status de direito social que a assistência ganha, lhe confere sua obrigatoriedade na implementação pelo governo, amparo da legal para reclamação do cidadão, responsabilidades dos representantes públicos na sua consolidação e ampliação e reconhecimento do usuário como cidadão de direitos.

A assistência é concebida como direito não contributivo e é garantida sua *gratuidade*, ou seja, é uma política social que não pode se submeter a lógica do mercado. Não pode, portanto ser comprada ou vendida como mercadoria e não pode gerar lucro para quem a implementa. O acesso ao direito, não pode de nenhuma maneira está ligado à contribuição direta e as entidades não governamentais devem ser sem fins lucrativos.

A *universalidade* do atendimento de que todas as pessoas necessitadas sejam resguardadas. A Constituição garante o acesso aos direitos assistenciais a todo universo por ele demarcado, ou seja, a todos aqueles que estão dentro das categorias, critérios e condições estabelecidos por ela. Esse princípio também está ligado à construção de um sistema de proteção social amplo, no qual a assistência deve se articular com as demais políticas sociais.

A *focalização* aponta para a possibilidade de instituir benefícios orientados pela discriminação positiva de modo a dar aqueles que precisam. O objetivo do sistema de proteção social não é a eliminação, mas sim a redução das desigualdades sociais e regionais, por meio das garantias dos mínimos vitais a sobrevivência com dignidade, ou seja, deve-se, suprir as necessidades dos que mais necessitam de proteção tendo sempre a finalidade de reduzir as desigualdades.

A *qualidade* dos serviços prestados passa a ser um ponto importante no qual o Estado deve garantir a realização.

Um dos eixos centrais da Constituição é a *descentralização política-administrativa*. Desta forma, as políticas sociais municipais públicas devem ser orientadas para contemplarem a participação municipal, assegurando a presença da sociedade local na formulação e no controle social. Os municípios ganham autonomia para gerir suas ações de acordo com sua necessidade, ou seja, demandas diferentes exigem ações diferentes. A descentralização busca a superação de práticas centralistas e totalitárias do governo e a construção de uma nova cultura política baseada numa gestão democrática.

A constituição possibilita a participação da sociedade no que tange as políticas sociais. A relação entre sociedade civil e Estado adquiriu, novos contornos e novos conteúdos com a exigência de uma participação ativa por parte da sociedade civil organizada na fiscalização e consolidação da assistência social. Essa participação da sociedade é garantida por meio de mecanismos de *Controle Social*¹⁵. São espaços para participação popular os conselhos, os fóruns e conferências, entre outros.

1.5 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL PÓS 1988: GANHOS E LIMITES

A instituição de uma Carta Magna nos moldes democráticos possibilitou grandes avanços no que diz respeito aos direitos sociais, mas este também apresenta limites no marco da sociedade capitalista onde há um claro conflito de interesses de classe.

A conjuntura com a queda da ditadura e emergência de movimentos sociais interessados possibilitou a criação de um respaldo legal de direitos na cobertura dos cidadãos. A constituição trouxe características importantíssimas para as políticas sociais, principalmente para assistência, que passou a ser garantida: sua responsabilidade pelo Estado, gratuidade,

¹⁵ O conceito de Controle social utilizado é baseado no liberalismo de John Locke que aborda o controle da sociedade sobre o Estado. A ideia do controle da sociedade civil sobre as ações do Estado, com a perspectiva de garantir a participação dos setores organizados da sociedade na formulação, gestão e controle das políticas públicas.

universalidade e focalização no acesso, orçamento próprio, controle social e descentralização política administrativa.

Para Boschetti (2009) apesar desse reconhecimento das conquistas de direitos da Constituição no campo da Seguridade Social brasileira, essa encontra limites estruturais da sociedade, não conseguindo sua expansão e no caso de países de condições socioeconômicas com alto índice de desigualdade social como Brasil esses limites se agravam.

Um limite estrutural da seguridade na sociedade capitalista já mencionado anteriormente é a incapacidade de assegurar trabalho a todos, deixando uma população de fora do acesso da previdência social e exclui do acesso da política de assistência social aqueles que têm condições de trabalhar, mas não encontra mercado pra compra-la.

A assistência social teve uma visível expansão de direitos mesmo que dentro de uma concepção restritiva de destinatário com “aos que delas necessitar”. A política acaba se limitando a certos grupos sociais específicos e, principalmente, condicionados ao nível de renda, em que o acesso a serviços e benefícios é centrado na focalização e na seletividade.

A universalização do acesso aparece não garantida a todos os cidadãos, mas em busca da diminuição das desigualdades sociais no sentido de incluir os “necessitados”. A Constituição afirma que a assistência será prestada a quem dela necessitar independente de contribuição, mas define que os cidadãos que terão direito a assistência são somente aqueles impossibilitados de trabalhar. Dessa forma, Boschetti trata no seu texto essa relação entre a política de assistência e o trabalho como tensão e atração:

[...] mesmo reconhecidos com direitos sociais vivem uma contraditória relação de tensão e atração. Tensão porque aqueles que têm o dever de trabalhar, mesmo quando não conseguem trabalho, precisam de assistência, mas não têm direito a ela. E atração porque a ausência de um deles impele o indivíduo para o outro, mesmo que não possa, não deva, ou não tenha direito. (2003, p.47)

A política de assistência é restrita a um grupo de pessoas que estão impedidos de trabalhar e o trabalho mesmo sendo direito não é garantido a todos os cidadãos. Ressalta-se que aqueles que têm capacidade de trabalhar, mas que estão em situações mínimas são demandado para o mercado de trabalho e, por isso, não tem direito a política. Ou seja, a política não acoberta uma grande parte da população que vão precisar de ações individuais e do mercado para garantia da sua sobrevivência.

Ao colocar a assistência como um direito independente de contribuição, a política vai contra lógica do mercado, prevê o comprometimento do Estado e o compromisso da sociedade no planejamento, execução e controle das ações.

Mesmo com o reconhecimento legal da assistência social como direito, essa ainda é vista como assistencialismo devido as suas características anteriores. Para Yazbek (1996, p.50) a política sempre esteve relacionada com “matriz do favor, do apadrinhamento, do clientelismo e do mando, formas enraizadas na cultura política do país, sobretudo no trato com as classes subalternas”. A assistência, desse modo, vai constituir como a política do não direito ao centrar nos mais pobres, que não tem acesso aos mínimos de sobrevivência.

Interessante é que para Mota (2008) é inegável o avanço da política de assistência social na constituição em relação a ampliação dos direitos porém no que tange a responsabilidade pública no acesso a proteção social universal, a seguridade ainda é horizonte, não se materializou.

A assistência social inscrita na seguridade social, não restringe e nem limita a lógica da produção e reprodução do capital, muito pelo contrário, ela possibilita sua manutenção e ampliação ao garantir a exploração e desigualdade social.

As políticas sociais, na ordem burguesa, terão sempre limites relativos ao próprio sistema capitalista. A assistência como já dito antes, nesse marco, pode avançar em questão de direito, mas nunca vai conseguir eliminar a pobreza relativa, pois enquanto houver uma sociedade dividida em classe não é possível a real universalização dos direitos.

2 ASSISTÊNCIA SOCIAL NO CONTEXTO NEOLIBERAL

A política de assistência social sofreu alterações significativas com a mudança político e econômica que ocorreu no Brasil. O ataque neoliberal impossibilitou o país de ter um amplo padrão de proteção social, inclusive impactou nas regulamentações da assistência social.

O neoliberalismo já avançava no mundo quando foi criada a Constituição, o país vivia um momento de lutas por direitos diferente do mundial. Porém a ofensiva neoliberal chegou no Brasil rápido e com força causando sequelas gravíssimas para o padrão das políticas sociais de assistência que é utilizadas hoje.

2.1 CONTEXTO NEOLIBERAL

O capitalismo experimentou um grande período de acumulação de riqueza no período de 1945 a 1975, conhecido como “trinta anos gloriosos¹⁶” caracterizado por altas taxas de crescimento econômico, ampliação de empregos, aumento dos salários e uma forte intervenção do Estado na economia. O modelo fordista/keynesiano também possibilitou um aumento dos direitos devido ao Estado intervencionista que passou atuar em áreas que antes eram restritas à iniciativa privada. Desse modo, os cidadãos passaram a ter acesso a um conjunto de políticas públicas de proteção social pertencentes ao Estado de Bem Estar Social em alguns países da Europa que acabou influenciando o padrão de proteção da Seguridade no Brasil.

Entretanto, enquanto os países centrais garantiam a reprodução do crescimento econômico e social com a criação de um padrão de proteção social, os países periféricos ainda buscavam o desenvolvimentismo como uma forma de integração à ordem econômica mundial. Por esse motivo, muitos países não chegaram a ter um Estado de Bem Estar Social, como foi o caso do Brasil.

Somente em meados da década de 70, esse tipo de Estado intervencionista perde a força e acaba demonstrando a impossibilidade de manter o Welfare State, ocorrendo a segunda crise do capitalismo. Esse tipo de proteção é visto como causador da crise ao realizar gastos sociais e dificultar o crescimento econômico.

A crise é uma manifestação da queda da taxa de lucro e se expressou, sobretudo, no aumento das taxas de inflação, na redução da produtividade, na elevação dos déficits públicos e no aumento do desemprego.

¹⁶ Os “30 anos gloriosos” do capitalismo também conhecido como “anos dourados” estende do período do fim da 2ª Grande Guerra até início dos anos 70, no qual o capital garantiu sua expansão com políticas econômicas fundamentadas nas ideias de Keynes e com o avanço produtivo através do fordismo/taylorismo. Houve o aumento de direitos, possibilitando ganhos para os cidadãos nunca antes visto.

A crise do capitalismo está ligada ao conceito que Mandel (1982) trata como um problema estrutural de ordem societária pois, quando há ciclos de expansão do capital há também uma estagnação, apresentando assim sinais de esgotamento, mas que o próprio capital encontra maneiras de resolver as crises. Desse modo, Behring e Boschetti (2007) explicam que:

Ele parte do princípio dialético fundamental da crítica marxiana da economia política de que não existem perturbações, ou melhor, não se configuram tendências de equilíbrio no capitalismo (p.113).

Para obtenção de ciclos econômicos no capitalismo são necessários tempos de crescimento alternadamente com situações de crises. A crise age para dar fôlego à economia ao destruir capitais mais fracos e fortalecer grandes grupos, criando, assim, condições para ela continuar a se reproduzir. A contradição do modo de produção capitalista é estrutural, no qual o aumento da riqueza está ligada diretamente ao aumento da pobreza, e muitas vezes em períodos de crescimento econômico se mostra latente e se evidencia fortemente nesse período de crise.

Para superar a crise foi necessário um processo de reestruturação com dois tipos de ajuste estrutural distintos, mas inerentes ao movimento do capital: o primeiro ocorre na esfera da produção, mais conhecida como reestruturação produtiva, e o segundo incide principalmente na esfera política com neoliberalismo. Ambos trouxeram diversas consequências gravíssimas para as condições de vida e de trabalho dos cidadãos.

O neoliberalismo surgiu no pós 2ª Grande Guerra como uma reação às crises dos Estados intervencionistas na Europa e na América. Aparece primeiramente no texto de Hayek chamado Caminho da Servidão de 1944 e tem como preceito fundamental combater a raiz da crise, ou seja, tudo aquilo que configurava-se como gastos excessivos do Estado. Para o autor, o Estado de Bem Estar Social, além de ser um gasto excessivo, inibia a liberdade individual, que seria a única capaz de dar impulso ao mercado. Segundo os neoliberais, a crise se explica pelo caráter estruturalmente ineficiente do Estado para gerenciar as políticas públicas.

A diferença entre o liberalismo e o neoliberalismo, está ligada principalmente as particularidades históricas. O liberalismo foi a principal doutrina do século XVIII até anos de 1930, cujos princípios fundamentais eram a liberdade formal e o livre mercado. Já no neoliberalismo, há um reforço dessas ideias, e aparece como forma de enfrentamento a crise um processo de mercantilização e filantropização das políticas sociais, além da reestruturação produtiva com precarização do trabalho em conjunto com a globalização da economia. Os neoliberais pregam que o Estado não deve intervir na economia diretamente, mas ele

deve agir como agente regulador. Só deve atuar em setores imprescindíveis para garantir a acumulação.

Os Estados passaram a promover mudanças na sua estrutura com políticas de ajuste neoliberais:

As políticas de Ajuste Neoliberal são entendidas aqui como aquelas que compreendem não apenas as propostas e medidas de caráter econômico, mas também de caráter político que afetam as políticas públicas em geral e as políticas sociais em particular. (TAVARES, 2001, p. 11).

O foco dessas políticas foi a diminuição do papel do Estado principalmente na área social, o repasse das responsabilidades para a sociedade e o crescimento das privatizações. Para as políticas sociais houve graves sequelas, pois passaram a ser reduzidas e precarizadas.

As primeiras experiências de ajustes estruturais ocorreram nos Estados Unidos com Ronald Reagan e na Inglaterra com Margareth Thatcher que buscavam o equilíbrio fiscal e o Estado mínimo.

Junto com o neoliberalismo, a reestruturação produtiva baseou-se na acumulação flexível no qual busca uma maior produtividade associada a um menor custo de produção. Isso levou a desregulamentação dos direitos sociais, corte dos gastos e mérito individual.

Segundo Harvey o novo modelo de acumulação, denominado por ele de acumulação flexível:

[...] é marcado por um confronto direto com a rigidez do fordismo. Ela se apoia na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo. Caracteriza-se pelo surgimento de setores de produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional. (1998, p. 140)

A mudança no padrão de produção substituiu a rigidez do taylorismo/fordismo por uma produção mais flexibilizada, o toyotismo¹⁷. Esse modelo buscava reduzir os desperdícios através da fluidez da produção. Ao contrário do fordismo, em que o objetivo era a produção em massa, no modelo toyotista a demanda é que determina a produção. Outro ponto importante é a flexibilização do trabalho a partir da multifuncionalidade do trabalhador, intensificando a exploração do capital sobre o trabalho. Para Antunes, o capital:

Não pode eliminar o trabalho vivido processo de criação de valores, ele deve aumentar a utilização e a produtividade do trabalho de modo a intensificar as formas de extração do sobretrabalho em tempo cada vez mais reduzido (2003, p. (19).

¹⁷ Para Antunes (2003) em Os sentidos do trabalho, o toyotismo originou-se na Toyota, no Japão pós-1945, como um sistema de organização do trabalho que possibilitou ao país reverter os efeitos de sua crise econômica por meio da otimização da força de trabalho. O objetivo é atender as exigências individualizadas com o controle total da produção para evitar gastos.

A reestruturação também permite uma configuração de novo perfil de profissional, pois o trabalho exige um sujeito polivalente e mais qualificado, que trabalhe em equipe enquanto tem seu trabalho intensificado e logo uma maior expropriação daquilo que foi produzido.

Essa mudança nos padrões produtivos, no geral, têm afetado as relações de trabalho e, em consequência, tem produzido um grande nível de desemprego estrutural e falta de condições de trabalho através da desregulamentação do trabalho.

Um crescente contingente de trabalhadores em condições precarizadas, além de uma degradação que se amplia, na relação metabólica entre homem e natureza, conduzida pela lógica social voltada prioritariamente para a produção de mercadorias e para a valorização do capital. (ANTUNES, 2003, p. 15).

No mercado de trabalho foi priorizada a diversificação dos vínculos salariais com o incentivo ao trabalho informal e tipos de contratação terceirizada, gerando formas de subcontratação e precarização do trabalho.

Tudo isso gera uma fragmentação nos coletivos de classes como sindicatos pois, o apelo à individualização e concorrência faz com que o trabalhador não se sinta parte de um conjunto. Enfraquecendo, assim, a luta por melhorias.

Para Tavares (2001) o cenário do capitalismo financeiro vai exigir, cada vez mais dos países, um ajuste no seu interior para superar a crise, através de privatizações das empresas estatais, desregulamentação das economias nacionais e redução das funções sociais do Estado.

Um processo de globalização acompanhou a reestruturação produtiva, com a internacionalização das relações capitalistas e diminuição dos espaços nacionais. O aumento de concentração e centralização do capital força os Estados a eliminar quaisquer tipos de restrições.

Os direitos conquistados no Estado de Bem Estar Social passaram a ser desregulados e reduzidos, já que os gastos do Estado com políticas sociais eram vistos como prejudiciais o crescimento econômico.

O crescimento de organizações da sociedade civil desde os anos de 1970 fez surgir um novo ator social, o terceiro setor. Ele ganha espaço nas atividades que antes eram do Estado no trato da questão social, legitimando o afastamento da sua responsabilidade na condução das políticas sociais.

As políticas sociais acabam se tornando alvo de ações privadas em duas frentes. Aquelas que possibilitam lucros, ficam atreladas ao mercado. Já assistência fica a mercê da

sociedade civil por meio do terceiro setor e acabam cada vez mais focalizadas nas populações mais empobrecidas.

O nível e a forma de respostas neoliberais se diferenciam entre países pelas particularidades do estágio de desenvolvimento histórico. No Brasil, as políticas de cunho neoliberal se constituiu de forma diferente da realizada nos países que constituíram um Estado de Bem Estar Social.

Na América Latina, como resposta a crise econômica, o ideário neoliberal foi disseminado por organismos internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial (BM), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), proposta baseada na liberação comercial e financeira em contradição com o protecionismo dos países centrais.

Em 1989, esses organismos se reuniram em Washington para avaliar reformas econômicas para superar a crise. Para isso o Consenso de Washington criou um conjunto de políticas macroeconômicas que fazem parte do ajuste global. As recomendações deveriam ser implementadas como condição para cooperação financeira externa.

O neoliberalismo rege-se pela soberania do mercado, no qual, na América Latina, sua execução dar-se-á com base em: disciplina fiscal, estabilidade monetária, redução de gastos públicos, reforma tributária, liberalização financeira e comercial, alteração das taxas de câmbio, investimento direto estrangeiro, privatizações e desregulamentação.

É importante salientar que em todos os países, tanto os centrais como os periféricos, o Estado é apresentado como ineficiente e como um entrave para o desenvolvimento econômico. A proposta se baseia na diminuição do déficit fiscal através da redução dos gastos do Estado, aumento das exportações, liberação do comércio exterior, investimentos no setor privado e deixar o mercado sem interferências ao menos que sejam ações para proteger sua economia.

2.2 LEI ORGÂNICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

A regulamentação da política de assistência social no Brasil só aconteceu em 1993 com aprovação no governo de Itamar Franco da Lei 8.742 de 7 de Dezembro, chamada de Lei Orgânica da Assistência Social.

A lei reflete o processo de mobilização de alguns segmentos da população para fortalecer a assistência como um dever do Estado. O processo envolveu inúmeros setores da sociedade no debate, negociação e formulação de um dispositivo legal capaz de romper com as práticas descontínuas e clientelistas históricas e consolidar o que foi declarado em termos de direitos na Constituição Federal de 1988.

Apesar disso, a LOAS foi criada num contexto de enfraquecimento dos direitos. Os anos 90 foram marcados pelo desmonte da seguridade e transformações na esfera do Estado. A ofensiva neoliberal começou com certo atraso no Brasil em relação aos países centrais que já viviam mudanças desde dos anos 70. Contudo o resultado apontou avanços ao ampliar o campo da assistência como direito, mas também obteve certos limites considerando as intervenções neoliberais. A lei sofreu diversas mudanças e cortes até sua composição atual.

A função da LOAS consiste em transformar os artigos 203 e 204 da Constituição em uma lei específica ao definir, detalhar e explicitar a natureza, o significado e o campo próprio da assistência social, garantindo assim o estatuto da cidadania.

O artigo 1º da LOAS, seguindo os princípios constitucionais, define a assistência social como:

A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas. (BRASIL,1993)

Para Mota (2008) a lei fortalece a idéia da assistência como uma política de responsabilidade do Estado em prover os mínimos sociais para a sobrevivência dos indivíduos. Ao elevar a assistência para o âmbito do direito, a lei afasta a sua ligação histórica ao favor e a filantropia, pois ela não deve ser vista como mera distribuição de benefícios e serviços, mas como uma rede que requer planejamento, conhecimento e ação eficiente.

O conceito de mínimos sociais e de necessidades básicas traz certos limites ao não ter uma definição clara e ao não levar em consideração as diferenças culturais existentes no Brasil, pois o que é necessário minimamente para uma região não é importante para outra. As modificações históricas também não são levadas em conta. Os mínimos sociais aparecem não somente ligada a renda, mas também está atrelada a outras políticas sociais, ou seja, inova com a integração das políticas na resposta a população, não podendo estar desarticulada das demais políticas setoriais para garantir o acesso a programas substanciais.

Em conformidade com a Constituição de 88 que introduz legalmente as iniciativas privadas na realização das políticas sociais de forma complementar, a LOAS trata a assistência deve ser realizada por meio de um conjunto de ações do poder público e também da sociedade civil.

As entidades e organizações da assistência são definidas como:

Aquelas sem fins lucrativos que, isolada ou cumulativamente, prestam atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos por esta Lei, bem como as que atuam na defesa e garantia de direitos. (BRASIL, 1993, art. 3º)

Apesar de a política aparecer como dever do Estado, a sua execução pode ser feita pela sociedade, dando espaço para expansão do terceiro setor¹⁸. O que vai levar a um processo de desobrigação do Estado no enfrentamento à pobreza na implementação da assistência, pois a lógica da sociedade civil ganha cada vez mais espaço com o neoliberalismo com o crescimento principalmente das Organizações Não Governamentais (ONGs).

O Estado é responsável por identificar as entidades sem fins financeiros que realizam ações de assistência social, sendo o Conselho nacional é responsável pela concessão do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEBRAS).

O art. 2 trabalha os objetivos da assistência. No inciso I, é possível perceber o público alvo da política. O âmbito da assistência social acaba se restringindo a grupos sociais particulares, e, sobretudo, condicionados ao nível de renda, em que o acesso a serviços e benefícios é operacionalizado pela focalização e seletividade. Ao impor condicionalidades vai à oposição ao conceito de universalidade.

A forte relação da assistência com o trabalho, como Boschetti (2001) analisa aparece em diversas formas. Os principais usuários são aqueles impossibilitados de trabalhar temporário ou permanentemente cuja família não possa manter. Essa política ainda tem como objetivo a integração ao mercado de trabalho como porta saída, já que o trabalho é visto como a principal fonte para a manutenção dos indivíduos. Contudo, invés de ações ampliadas que permita a capacitação através de educação e de outras políticas, sua materialização vai aparecer como uma inclusão produtiva a serviços e postos de trabalhos precários.

A Lei estabelece a “supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica”, ou seja, as necessidades sociais que determinam a lógica da política da assistência, e não a questão econômica, porém a própria LOAS se contradiz ao colocar como condicionalidade de alguns de seus benefícios a renda familiar de menos de ¼ do salário mínimo. Nenhum benefício ou programa deveria depender de razões econômicas.

A assistência social garante o acesso ao direito social que se realiza por meio das diversas políticas setoriais “universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;”. Assistência é uma política garantidora de direitos, que não pode substituir as outras políticas, pois nenhuma é

¹⁸O Estado é o primeiro setor; o mercado, o segundo setor; e as organizações da sociedade civil sem fins lucrativos é o chamado terceiro setor. Eles devem ser vistos de forma articulada e não isolada. Formado por instituições não governamentais que expressam a sociedade civil para atendimento de serviços de interesse público. Com avanço neoliberal o terceiro setor vai exercer funções que antes eram do Estado e vai garantir desse financiamento das ações.

autossuficiente e aparece como política necessária para se alcançar as outras políticas sociais. Ações substanciais requerem integração, não só com as políticas da Seguridade, mas também com políticas de habitação, educação, entre outras.

A qualidade das ações de assistência deve ser garantida. Não é só por que o público alvo são pessoas de baixa renda que deverá ser ofertada políticas precárias.

A política trata da “igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais”, porém esse princípio ainda encontra limites com as condicionalidades. E as populações rurais sofrem com a falta de financiamento para serviços assistenciais dificultando essa igualdade de acesso.

Cabe ressaltar também a importância divulgação ampla dos critérios para concessão e do funcionamento dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, que tem obstáculos para enfrentar como burocratização, ações clientelistas e filantrópicas e a falta de recursos para essa área.

A política de assistência social configura por:

as ações na área da assistência social são organizadas em sistema descentralizado e participativo, constituído pelas entidades e organizações de assistência social abrangidas nesta lei, que articule meios, esforços e recursos, e por um conjunto de instâncias deliberativas compostas pelos diversos setores envolvidos na área” (BRASIL, 1993, art. 6º)

A descentralização permite o repasse não só do poder de executar, planejar, mas também é alocado recursos para os níveis locais. Assim, estados, distrito federal e municípios passam a fazer a gestão da assistência social. O repasse do financiamento está ligado aqui às necessidades particulares que cada município possui. Isso terá outra atribuição na forma que concretiza, ao destinar a partir das suas receitas financeiras.

Com a LOAS, há a extinção do órgão clientelista, o Conselho Nacional de Serviço Social de 1938 e permite a criação dos aparelhos de participação social, dos conselhos e conferências nos níveis Municipais, Estaduais e Nacional de assistência social.

Os conselhos têm como principais atribuições a fiscalização da execução da política e seu financiamento, aprovação do plano anual e do orçamento.

Segundo o art. 17 o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) é composto por 18 (dezoito) membros, sendo 9 (nove) representantes do governo e 9 (nove) representantes da sociedade civil, entre usuários, organizações de usuários, das entidades, das organizações da assistência e trabalhadores do setor.

As conferências de assistência social tem o papel de avaliar a política, definir diretrizes e verificar os avanços sofridos num determinado tempo. As conferências nacionais de assistência devem ser realizadas a cada 4 anos.

A participação da sociedade civil organizada em conselhos permite o exercício do controle social sobre as políticas governamentais, a formulação, o estabelecimento de prioridades de atuação a avaliação das ações e a negociação do direcionamento dos recursos financeiros existentes. Desse modo, a diretriz de participação permite a participação dos usuários da política na gestão das políticas sociais.

A lei possibilita um melhor detalhamento sobre o Benefício de Prestação Continuada (BPC), que antes era um inciso de um artigo na constituição e agora na lei orgânica virou um artigo com parágrafos especificando e esclarecendo melhor. Esse consiste:

na garantia de 1 (um) salário mínimo mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso com 70 (setenta) anos ou mais, que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção e nem tê-la provida por sua família, tendo como limite máximo de renda mensal per capita familiar $\frac{1}{4}$ de salário mínimo (BRASIL, 1993, art.20).

A redação da Lei 8.742/93 trazia em seu bojo que a idade mínima para o idoso receber o benefício era de 70 (setenta) anos, o que foi mudado posteriormente pela Lei 9.720/98, que modificou para 65 (sessenta e cinco) anos. Essa condicionalidade ainda vive uma tensão com o Estatuto do Idoso (lei Nº 10.741, de 1º de Outubro de 2003.) que configura idosa pessoa com 60 (sessenta) anos.

O alvo do benefício são as pessoas incapazes de trabalhar para garantir seu sustento e de ter essa provida pela sua família. Vale destacar o papel da família já vai aparecendo levemente nas políticas sociais como principal responsável pelo sustento dos indivíduos. A primazia do Estado na responsabilidade da gestão vai se diluindo e se dividindo com a família e com a sociedade civil.

Ainda a lei tem previsto os benefícios eventuais, serviços, programas de assistência social e projetos de enfrentamento da pobreza.

As ações de assistência social previstas na LOAS, apontam para a perspectiva do atendimento emergencial e focalizado, tendo como referência uma linha de pobreza bastante reduzida ou seja, $\frac{1}{4}$ de salário mínimo per capita, na qual excluiu uma grande parcela da população que não tem suas necessidades supridas.

A assistência tem duas unidades orçamentárias: Ministério de Desenvolvimento Social (MDS) e o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS). Os benefícios, serviços e

programas assistenciais apresentados na lei orgânica tem seu financiamento dos recursos do FNAS.No art. 28:

O financiamento dos benefícios serviços, programas e projetos estabelecidos nesta Lei far-se-á com os recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, das demais contribuições sociais previstas no art. 195 da Constituição Federal, além daqueles que compõem o Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS. (BRASIL,1993)

Com a ofensiva neoliberal e com o enfoque das organizações multilaterais em programas de transferência de renda, os recursos desse tipo de benefícios e programas serão pelo MDS. Comando único que deve contar com recursos do orçamento da União, dos Estados e dos Municípios de modo que cabe ao órgão da administração federal, responsável pela política nacional de assistência social, gerir o FNAS, sob orientação e controle do Conselho Nacional de Assistência Social, ou seja, a sua execução orçamentária é submetida à análise e à aprovação de representantes do Governo e da sociedade.

Vale lembrar que a Lei Orgânica de Assistência Social só veio ser promulgada em 1993, cinco anos após a Constituição Federal. Em um tempo de lutas políticas, trocas de governos entre outros aspectos políticos, a LOAS sofreu alterações com a conjuntura daquela época.

A consolidação da LOAS após sua promulgação não se concretizou devido as tensões e influência da ofensiva neoliberal principalmente no reordenamento do papel do Estado no social.

2.3 NEOLIBERALISMO E O DESMONTE DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Em nome de contornar a crise financeira e a dívida externa, nos anos 80, a América Latina começa a vivenciar uma ofensiva neoliberal que já estava sendo aplicados em alguns países após a crise de 70. Com as orientações do Consenso de Washington, os países passaram por um ajuste estrutural com políticas liberalizantes voltadas para a liberação da economia.

No caso brasileiro, o país vivia um processo de lutas e movimentos democráticos que possibilitou a criação de um mecanismo legal de direitos, a construção da Constituição Federal Brasileira. É somente no começo da década de 90 o país começa a sofrer com as propostas do Consenso de Washington.

Para Tavares as reformas neoliberais trouxeram particularidades:

Do ponto de vista econômico, apesar de ter sido o país sulamericano a oferecer maior resistência às políticas de desregulamentação financeira e abertura comercial

irrestrita, todos os impactos das políticas de ajuste estão se sobrepondo com grande intensidade e num tempo muito curto. Do ponto de vista social, porque o país foi pego a meio caminho na sua tentativa tardia de montagem de um Estado de bem-estar-Social. Dada a sua massa gigantesca de pobreza estrutural, praticamente excluída dos benefícios do desenvolvimento passado, o país é atingido pelos dois lados, o desenvolvido e o subdesenvolvido. (2001, p.23)

Os anos 80 foram considerados para muitos autores como uma “década perdida”. É possível observar pelo menos duas leituras do porquê. Primeiro, o Brasil avançava no campo do direito com a Constituição e essa apontava, pela primeira vez na história brasileira por um arcabouço legal democrático, ainda que tardio historicamente, enquanto o mundo vivia o ataque de políticas macroeconômicas de sentido oposto. E outro, o fato de todos esses avanços nas legislações brasileiras não conseguiram se consolidar devido à conjuntura histórica vivida de retração.

O Brasil não constituiu um Estado de Bem-estar-Social e com isso, o impacto do ajuste foi maior do que nos países que tiveram seus mecanismos de proteção social reduzidos.

O governo do Collor, que foi interrompido pelo impeachment, não implementou as mudanças inseridas na Constituição e conduziu alguns retrocessos. Sua política de combate à inflação reduziu os gastos no social. O controle da econômica sobre o social se manteve com as divisões dos ministérios das políticas sociais, mas mantendo a unificação do orçamento diferente do proposto na legislação de 88.

Na gestão de Fernando Henrique Cardoso (FHC) cria-se um Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE)¹⁹ para dar respaldo às medidas do Consenso. O Brasil também investe numa aproximação com o EUA e abandona o projeto desenvolvimentista em nome da liberação da economia. É nesse contexto que se busca uma maior implementação das reformas neoliberais para diminuir as ações do Estado na economia e no social pois para os neoliberais o Estado brasileiro é o principal causador dessa crise ao gerar muitos gastos. Desse modo,

Alguns argumentos centrais estiveram presentes como justificativa dos processos de privatização: atrair capitais, reduzindo a dívida externa; reduzir a dívida interna; obter preços mais baixos para consumidores; melhorar qualidade dos serviços; e atingir a eficiência econômica das empresas, que estariam sendo ineficientes nas mãos do Estado. (BEHRING e BOSCHETTI, 2007, p.152,153)

Com o discurso que o Estado não conseguia manter o equilíbrio fiscal, buscou-se a implementação de uma reforma administrativa que procurava um Estado mais eficiente,

¹⁹ A proposta de reforma do Estado foi definida pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995), que foi elaborado e pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE). O documento elaborado pelo ministro Bresser Perreira buscava reduzir as funções do Estado.

competitivo e moderno. Desse modo administração pública gerencial exigiu formas mais flexíveis de gestão, com o controle e a concessão de serviços públicos à iniciativa privada.

A Contrarreforma coloca o Estado numa posição de investir para conter a crise, e passa a responsabilidade do social para a sociedade civil. Há uma tendência de desresponsabilização das políticas sociais com o repasse para o terceiro setor. Combinado ainda com o trabalho voluntário, que desprofissionaliza a intervenção através do apelo da solidariedade que acaba tirando a responsabilidade do Estado e desloca a questão social da esfera pública e inserindo-a no plano de filantropia.

As políticas sociais sofreram um processo de privatização, por meio da garantia de concorrência e das privatizações de empresas estatais. A razão para a ocorrência desse processo está no argumento da inoperância do Estado nos gastos possibilitando assim a eficiência deste em outras funções.

Para reverter à crise houve uma desregulamentação da economia com a liberação do capital estrangeiro. No Brasil não ocorreu acompanhado de uma política social o que gerou aumento do endividamento, crescimento econômico insuficiente e aumento da pobreza.

Para Tavares (2001) os novos padrões de organização do trabalho foram estabelecidos, com tendências a uma regulamentação com flexibilização dos contratos, redução dos salários, precarização e redução dos postos de trabalho. Sem contar o crescimento de desemprego e do emprego informal, o que gera um enfraquecimento da classe trabalhadora e os despolitiza, pois o trabalhador não se reconhece como classe.

A implementação da Lei Orgânica de Assistência Social não aconteceu na sua totalidade, já que enfrentou um contexto de ampliação do neoliberalismo fortemente no Brasil, principalmente no governo do Fernando Henrique Cardoso (1995-2002).

Com a abertura da economia brasileira e a reestruturação do Estado nos anos 90 houve um desmonte da seguridade social. As medidas neoliberais adotadas por esse governo impossibilitou a estruturação de um sistema social público e universal no Brasil. Invés disso, adotou o Programa Comunidade Solidária (PCS) que gerou uma fragilidade na implementação do que estava inscrito na LOAS.

Ainda no governo do FHC teve início aos programas federais de combate à pobreza por três diferentes ministérios: Bolsa-Escola, do Ministério da Educação; Bolsa-Alimentação, do Ministério da Saúde; Auxílio-Gás, do Ministério de Minas e Energia. Porém, foi o PCS o carro chefe do governo trazendo fundamentos que contrariaram o que foi proposta pela Constituição de 88 e pela LOAS.

2.3.1. Comparação Entre Loas e Programa Comunidade Solidária

As implementações do Neoliberalismo no Brasil, especialmente no que tange as políticas sociais com o Programa Comunidade Solidária, possibilitou a não execução da política de assistência social como colocada na LOAS e o esvaziamento daquilo que foi construído pela Constituição ao dar ênfase no papel do terceiro setor na realização dos serviços e programas de combate à pobreza.

Como já falado a Lei Orgânica de Assistência Social em conjunto com a Constituição conseguiram trazer a assistência social como política pública de direitos para os cidadãos e dever do Estado para atender a “quem dela necessitar”, buscando a qualidade e universalidades dos serviços prestados.

O Programa Comunidade Solidária, tinha como principal objetivo combater a pobreza, inspirado no princípio da solidariedade, reiterou o papel da assistência como dever moral e marcou a refilantropização da assistência social.

A responsável pelo programa era a primeira dama Ruth Cardoso o que reconfigurou uma volta ao 1º damismo, no qual as mulheres dos presidentes eram as principais comandantes da filantropia.

A intervenção do PCS era de forma compensatória e residual, no qual seu financiamento não vinha do fundo público e sim de recursos advindos de doações. Desse modo, era uma proposta que divergia da LOAS no que tange aos princípios de qualidade, universalidade e responsabilidade do Estado.

De acordo com Siqueira (2007) é possível observar algumas contradições entre o Programa Comunidade Solidária e a Lei Orgânica de Assistência Social.

Primeiramente, a LOAS e PCS tem uma natureza diferente em relação ao significado. A LOAS é uma lei que regulamenta a política de assistência social a partir da Constituição, o que difere do PCS que foi um projeto de governo.

A concepção de assistência social da LOAS está relacionada com o direito dos cidadãos e dever do Estado em responder as necessidades de forma sistematicamente esta é esvaziada pelo PCS que busca o aumento do terceiro setor e a participação do Estado em segundo lugar.

A LOAS nunca foi implantada em seus fundamentos, nem de forma tímida, pois já sofreu os embalos do neoliberalismo. Já o PCS foi colocada em prática de forma agressiva e rápida de modo a buscar diluir os principais fundamentos da LOAS.

O Programa Comunidade Solidária foi o principal programa de política de assistência do governo do Fernando Henrique Cardoso articulado a um projeto neoliberal de redução do papel do Estado na área social, de modo que não teve articulação com a seguridade social.

É na base do seu projeto do enfrentamento à pobreza do PCS que encontra o problema, sua ação é pautada na solidariedade e no crescimento do terceiro setor além de ser local, focalizada e gerar um clientelismo já que a assistência aparecesse como benesse.

O que Siqueira (2007) trata que a LOAS e a PCS têm em comum é que ambas não fracassaram. A LOAS jamais chegou a fracassar, pois sequer conseguiu ser implementada da forma que foi elaborada. Já o PCS cumpriu os objetivos estabelecidos pelo neoliberalismo ao responsabilizar a sociedade e desresponsabilizar o Estado no enfrentamento da pobreza, ao focalizar as ações e, sobretudo, ao esvaziar os preceitos da assistência na LOAS e na Constituição.

2.3.2 Mudanças Nos Pilares Da Seguridade Social

É possível observar que a partir da década de 90, houve uma desregulamentação da Constituição Federal de 1988, no qual as políticas de caráter universal foram duramente atacadas. A seguridade social antes mesmo de ser implementada sofreu um desmonte tornando-se políticas excludentes, focalizadas e precárias.

A seletividade aparece com políticas que regem por objetivo de selecionar e definir critérios para participação, não em busca por focar em um grupo para diminuir as diferenças e buscar estratégias para aumentar o acesso dos direitos. A focalização para BOSCHETTI (2001) significa salientar e pode ser compatível com a universalidade pois permite considerar aqueles que precisam de atenção num certo grupo. A focalização passa a ser negativa quando associada a seletividade, deixando os horizontes universais para trás.

As organizações filantrópicas e organismos não governamentais crescem com ajuda e incentivo do Estado. O apelo à solidariedade e a parceria, desresponsabiliza o Estado colocando a questão social no plano de filantropia.

Além disso, as políticas transformam em mercadorias e só tem acesso a ela quem pode comprar no caso das políticas que geram lucro. Já quem não tem como se sustentar pela lógica da mercadoria se vê obrigado ao atendimento Estado com baixa qualidade ou serviços oriundos do terceiro setor. As políticas de assistência acabam cada vez mais por configurar ações pontuais direcionados aos segmentos mais empobrecidos da população.

O controle social deixa de focar nas políticas de Estado, que são garantidas por leis, para fiscalizar as políticas de governo. Até por que a política prioritária pelo Estado passa a

ser a política do governo, e essa depende da alternância do poder, o que acaba deixando de lado a luta por políticas mais amplas.

Já a descentralização defendida na Carta Magna, ela está ligada ao fato que os municípios ganham a responsabilidade de prover as ações a partir das suas necessidades, pois esse conhece a realidade local. O que ocorre na realidade é municipalização onde não há o repasse dos recursos que os municípios mais pobres precisam e esses ficam sujeitos somente aquilo que arrecadou.

Ao invés de articular as políticas e tornar um padrão de proteção ampliado, as políticas, nos anos de 1990, cada vez mais se sobrepõem, e acabam se excluindo devido às condicionalidades inseridas nos benefícios e programas. A relação entre a política da previdência (que tem base no trabalho) e da assistência vive uma tensão, por que o indivíduo apesar de necessitar dela acaba não tendo direito e é repellido para a outra, mas isso não quer dizer que terá esse garantido.

As orientações dos organismos internacionais com o Consenso de Washington passaram a orientar também as políticas sociais. O enfoque é nos chamados programas de transferência de renda, que adveio a ser o principal objeto da assistência para combater a pobreza. Ou seja, para minimizar os efeitos da crise são necessárias políticas residuais e emergenciais. Além disso, busca também a focalização das ações, mobilização da solidariedade individual e foco nas organizações filantrópicas e não governamentais.

Na implementação veremos que o foco das ações passa a ser o local, que se torna parte privilegiada para responder a questão social e a família como principal provedora dos indivíduos, o que gera consequências para a classe trabalhadora.

No governo Lula houve a unificação de todos os programas de transferência de renda em um único programa, articulando os programas nacionais, estaduais e municipais, gerando assim o Programa Bolsa Família (PBF) ²⁰ como estratégia do Fome Zero. Esse passa a ser o carro chefe dos governos posteriores em relação ao combate à pobreza.

Os programas de transferência de renda, como o PBF, passaram a fazer parte do orçamento do MDS enquanto o BPC continua sendo financiado pelo FNAS.

Segundo o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, podem fazer parte do BPC, famílias com renda mensal de até R\$ 140,00 per capita, devidamente cadastradas no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico). Além de estarem

²⁰ O Programa Bolsa Família foi criado pela Medida Provisória nº 132, de 20 de outubro de 2003. Em 9 de janeiro de 2004, esta foi transformada na Lei nº 10.836 e regulamentada pelo Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004. Constitui-se no principal programa de enfrentamento à pobreza no Brasil no âmbito da Estratégia do Programa Fome Zero. Seu publico alvo são famílias em extrema pobreza.

adequadamente inseridas em certas condicionalidades como crianças devidamente vacinadas e frequentando a escola.

No ano 2000 como Mota (2008) fala a política de assistência aparece como principal mecanismo de enfrentamento à desigualdade social, enquanto as outras políticas da seguridade, a previdência e a saúde são reduzidas e encaminhadas para o mercado.

O resultado do neoliberalismo no Brasil é a tendência de políticas contrárias a universalização e integração, com políticas setoriais, redução e restrição dos direitos sob argumento de crise fiscal, ações pontuais e compensatórias centralizadas em programas emergenciais e seletivas para combater a pobreza.

Para Tavares (2001) a busca por esse tipo de políticas compensatórias tem gerado um Estado de Mal-Estar Social, no qual os serviços sociais prestados pelo Estado tem sido reduzido em qualidade e quantidade e ainda acaba excluindo uma grande parcela da população que mais necessita desses serviços.

O Brasil promoveu uma reestruturação não só do Estado, mas também das políticas sociais, no qual a principal base é a solidariedade, a focalização e programas de combate a pobreza que acaba retoma a desresponsabilização do Estado no trato das manifestações da questão social e traz a refilantropização da pobreza e mercantilização dos serviços promovendo assim uma redução dos direitos sociais, tão duramente conquistados no Brasil.

2.4 POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Num contexto de resistência ao voluntarismo e refilantropização da assistência social devido a contra-reforma do Estado que buscou redução dos direitos conquistados na Constituição Federal de 1988 e o desmonte da Seguridade Social brasileira que surgiram propostas para redefinição da política de assistência.

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS) foi elaborada em 2004 para definir parâmetros para implementação das ações da assistência social no país. A política retoma os princípios da LOAS mas também incorpora novas categorias que vão de encontro com o preconizado na lei.

A PNAS deve assegurar como política de proteção três tipos de segurança: de sobrevivência, de acolhida, de convívio. A segurança de sobrevivência está relacionada a benefícios para os indivíduos se manterem como BPC e benefícios eventuais. A acolhida está ligada a atendimentos básicos como alimento, moradia e vestuário. E convívio trata-se de construção e fortalecimento de laços familiares e comunitários.

A problemática que se encontra no que se refere a inserção de categorias como vulnerabilidade e risco como nível de exclusão. São termos vazios que enfraquece a lógica capitalista ao ter diferentes significados. Os seus conceitos são difíceis de trabalhar já que só podem ser entendidas quando associadas a diferentes contextos históricos e culturais.

A operacionalização do serviço socioassistencial é definido pela política nacional através de dois níveis de proteção: básica e especial.

A ação da proteção social básica designa a população em vulnerabilidade social e tem por objetivo prevenir situações de risco social, buscando reforçar os vínculos sociais e comunitários. São serviços de proteção básica aqueles que têm como referência a família, ofertando serviços locais que buscam socialização e acolhimento de famílias cujos vínculos não foram rompidos; assim como a promoção da integração ao mercado de trabalho. Reúnem serviços, programas, benefícios como BPC.

As ações desencadeadas pela proteção social básica são de responsabilidade do Centro de Referência da Assistência Social, conhecido por ser a “porta de entrada” dos serviços e programas da atenção básica. É uma unidade pública estatal de base territorial, que executa, organiza e coordena serviços de proteção social básica de modo a atuar com as famílias no seu contexto comunitário.

Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e, ou, fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social (discriminações étnicas, de gênero ou por deficiência). (BRASIL, 2004, p. 33)

É parte das ações de proteção básica o Programa de Atenção Integral à Família (PAIF), programas de inclusão produtiva e projetos de enfrentamento a pobreza, Programas de incentivo ao protagonismo juvenil, e de fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, centros de convivência para idosos, centros de educação para o trabalho de jovens e adultos, entre outros.

No caso da proteção social especial, esta é destinada ao atendimento a indivíduos em situação de violação de direitos. O público alvo geralmente são pessoas que sofreram maus tratos físicos ou psíquicos, abandono, abusos, vive em situação de rua e em medidas socioeducativas. Atua na fragilidade ou ausência de vínculos afetivos. A coordenação e execução dos serviços ficam à cargo do Centro de Referência Especial de Assistência Social.

São serviços que requerem acompanhamento individual e maior flexibilidade nas soluções protetivas. Da mesma forma, comportam encaminhamento monitorados,

apoios e processos que assegurem qualidade na atenção protetiva e efetividade na reinserção almejada. (BRASIL, 2004, p. 37)

A proteção especial se divide em dois níveis de complexidade: média e alta, diferenciando de acordo com existência ou não de vínculos familiares e comunitários.

Como parte da rede de proteção especial tem o Programa de Erradicação ao trabalho Infantil (PETI), Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI), família acolhedora, família substituta, medidas socioeducativas de meio aberto e privativas de liberdade, entre outros.

A IV Conferencia Nacional de Assistência Social, realizada em dezembro/2003, em Brasília apontou para criação de um Sistema Único de Assistência Social para efetivar a assistência como política pública. Em 2005 cria-se a Norma Operacional Básica (NOB/SUAS) que definiu as bases para a implantação, que tem como base o Sistema Único de Saúde (SUS) e busca consolidar a PNAS ao organizar as ações descentralizadas e participativas da política de assistência. Antes os serviços de assistência prestados eram fragmentados e multiformes e com o sistema único possibilitou uma padronização, normatização e organização levando em consideração as diferenças locais.

A instituição do SUAS para Mota (2008) mostrou a possibilidade da superação da histórica cultura assistencialista brasileira baseada no favor, na ajuda e da ideologia da caridade ao criar parâmetros técnicos para execução da assistência social. A superação da confusão da assistência com benemerência ainda é essencial para a consolidação do sistema.

Em relação ao conteúdo tanto a política como o SUAS apresentou avanços e inovações na questão de gestão da política de assistência social, mas também possuem limites na garantia dos direitos devido aos rebatimentos da ofensiva neoliberal.

A Política Nacional de Assistência Social articula com o Sistema Único de Assistência Social em eixos de inovação na assistência social que se caracterizam pelos seguintes conteúdos: a matricialidade sócio-familiar; territorialização como base para descentralização político-administrativa; co-financiamento nas três esferas de governo; nova relação entre Estado e sociedade civil; controle social; participação social; qualificação dos recursos humanos, monitoramento e avaliação e novos conceitos de vigilância, proteção social e defesa social.

A descentralização²¹ político administrativa se relaciona ao fato de que a implementação do SUAS se operacionalizara no âmbito dos municípios, com responsabilidades e competências nas três esferas de governo.

Essa descentralização se pauta na territorialização que busca estabelecer prioridades locais. A implantação dos centros de referências leva em conta a territorialização do município. Serviços baseados na lógica de proximidade do cidadão. A quantidade e as características operacionais do CRAS são definidas através do porte e particularidade social dos municípios²².

A PNAS também trata descentralização na questão do financiamento, ou seja, há no co-financiamento nas três esferas governamentais. Com a ofensiva neoliberal há um setorialização das ações em que cada município de acordo com suas possibilidades, ligada ao rendimento do município e não a suas necessidades. O repasse do financiamento não ocorre de forma democrática o que leva a culpabilização dos municípios pela sua manutenção.

A descentralização, num contexto de reforma do Estado, se torna ambígua, pois ao mesmo tempo permite maior democratização e participação da sociedade também permite o Estado de se ausentar das responsabilidades diante das políticas sociais.

A participação da sociedade civil tanto na execução de programas como no controle da política a parece na constituição de 88 no art. 204. Com os rearranjos da década de 90 essa parceria de forma complementar vai parecer com grande importância na execução da assistência, o próprio estado, inclusive, vai financiar com dinheiro público, entidades não governamentais para o trato da questão social.

O controle social é um dos principais mecanismos para assegurar a garantia dos direitos e participação da sociedade civil nas políticas sociais. Porém, esse é marcado pela cooptação e como um espaço ainda não reconhecido pela sociedade para fiscalizar e assegurar seus direitos.

²¹ Podemos destacar duas concepções fundamentais sobre a categoria descentralização. A primeira está ligada a concepção neoliberal, que relaciona a descentralização com a possibilidade de redução do gasto público, sem relacionar com a universalização dos direitos sociais. Tal direção da descentralização tem objetivo de tirar a responsabilidade dos governos centrais e redirecionar essas aos governos locais, sem, no entanto dirigir ações e orçamentos.

Numa perspectiva inversa as estratégias de descentralização se organizam buscando operar a descentralização enquanto redefinição das relações entre os diferentes níveis de governo, e destes com a sociedade. Tais medidas seriam organizadas em direção a uma relação mais democrática, no qual o direcionamento do orçamento é parte primordial.

²² A quantidade de CRAS é estabelecida de acordo com o porte dos municípios: Pequeno - 1 CRAS para até 3500 famílias referenciadas; Médio - mínimo de 2 CRAS, um para cada 5000 famílias referenciadas; Grande - mínimo de 4 CRAS, cada um para até 5000 famílias referenciadas; Metrópole - mínimo de 8 CRAS, cada um para até 5000 famílias referenciadas.

A família, independente dos formatos que assumiu na história, sempre foi um importante mecanismo mantenedor dos indivíduos. Com o processo de ofensiva neoliberal e as consequências no mundo do trabalho e da vida reconfiguram o papel da família que passa a ser principal ponto de apoio nas políticas sociais.

Para Mota (2008) ao eleger a matricialidade sócio-familiar enquanto eixo estruturante, a PNAS busca colocar a família como espaço de proteção e socialização primária dos indivíduos. Família entendida como um conjunto de pessoas unidas não só por laços sanguíneos, mas afetivos e cooperação, ou seja, o conceito foi estendido por entender as modificações societárias contemporâneas.

A materialização da assistência acaba por colocar a ênfase na centralidade da família nas ações sócio assistenciais e, desse modo, acaba responsabilizando a situação do indivíduo a família e retirando do Estado o compromisso em prover sua reprodução. Ao responsabilizar as famílias, oculta-se as contradições de classes, entendendo essa como parte fundamental para acabar com a pobreza e para isso deve-se realizar ações para alterar comportamentos desviantes.

As ações acarretam a culpabilização das famílias na garantia de prover os mínimos necessários a sobrevivência gerando pressões no que a família deve cumprir, sobretudo nos mais pobres.

A centralidade da família e a superação da focalização, no âmbito da Política de Assistência Social, repousam no pressuposto de que para a família prevenir, proteger, promover e incluir seus membros é necessário, em primeiro lugar, garantir condições de sustentabilidade para tal. (BRASIL, 2004, p. 14).

Desse modo a política de assistência social reforça medidas conservadoras de retorno a família, em detrimento de garantias de direito à medida que afasta o Estado de ser o principal provedor.

Portanto é num contexto de redução do estado e fragmentação de direitos que a Política Nacional de Assistência Social e o Sistema Único de Assistência Social são criados, o que gera grandes rebatimentos nas ações da assistência social e consequências para as populações usuárias.

Dessa forma, é importante observar que a PNAS e o SUAS trouxe importantes medidas para a assistência social, mas foi limitada pelos rebatimentos das idéias neoliberais, reduzindo, assim, suas respostas à pobreza.

3 OS AVANÇOS NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: COMPARATIVO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 COM AS DA DÉCADA DE 90 E 2000

A assistência social passou por diferentes caminhos até chegar ao que está estruturado atualmente pelo Sistema Único de Assistência Social. Houve novidades que permitiram avanços e perdas para a política de assistência social.

Antes de se tornar uma política social pública, a assistência era alvo da filantropia e da benemerência. As ações quando eram do Estado eram clientelistas, assistencialistas e precárias, que mais subalternizavam a pobreza do que a respondia.

As principais legislações que marcaram a forma da política, como a Constituição de 1988, LOAS, PNAS e NOB/SUAS, possibilitaram um avanço na consolidação desse direito, mas isso não quer dizer que não houve retrocessos, muito pelo contrário, o contexto enfrentado pelo Brasil impactou e muito a assistência, trazendo características que vão de oposto ao alcançado.

3.1 COMPARAÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL COM AS LEGISLAÇÕES POSTERIORES

O conteúdo das políticas sociais está associado à conjuntura política e econômica enfrentadas por determinado país, pois são resultados de forças históricas contrárias. A assistência social só pode ser entendida por causa da sua contextualização, já que adquire no seu desenho marcas profunda dos diferentes momentos vividos no Brasil.

A Constituição Federal de 1988 foi elaborada num período pós-longos anos de ditadura (1964-1985) no Brasil. Essa foi resultado de vários segmentos sociais organizados que buscavam a redemocratização e lutaram pela constituinte, mas também de um Congresso conservador que tentava proteger seus interesses. Portanto, a Constituição conseguiu configurar os direitos, porém em linhas mais gerais, que seriam regulamentadas por lei específicas mais posteriormente.

Com a entrada dos anos 90 e introdução fortemente dos ideais dos organismos internacionais, aquilo que foi conquistado na Constituição Federal foi desmantelado, impactando nas legislações de assistência social e no modo que a política se configurou na sua implantação.

A política de assistência social a partir de 88 passa ter uma perspectiva de construção de um padrão de proteção social, pois ganha status de direito ao sair do campo da filantropia e possibilita configurar parte do rol das políticas da Seguridade Social junto com a saúde e previdência. A política passa a ser reconhecida como um direito no qual o Estado deve ser o

principal responsável em sua condução. É ele que deve garantir a qualidade dos serviços e programas prestados.

O papel do Estado vai ser fortalecido com a LOAS em seu texto ao trazê-lo como principal responsável pela política, ao mesmo tempo em que essa vai permitir a abertura de espaço para as entidades não governamentais sem lucrativos também executarem ações de assistência.

A promulgação da PNAS e a criação do SUAS vai demonstrar ainda mais a diluição da responsabilidade do Estado na intervenções nas manifestações da questão social, principalmente no que tange as políticas sociais, ao trazer uma nova relação do Estado com a sociedade civil e da responsabilização da família da sobrevivência de seus membros.

Em conjunto com o SUAS, a Política Nacional de Assistência Social estabelece como eixo estruturante a centralidade sociofamiliar, que será a matriz de concepção de implementação dos serviços e programas da assistência social.

A materialização acaba responsabilizando a família, especialmente as mulheres que são vista como responsáveis pela proteção do lar, de modo que eles vão ser um mecanismo para cobrir a insuficiência do Estado. Essa retirada de responsabilidade do Estado vai levar a ocultar as contradições de classes, pois família aparece como necessária para acabar com a pobreza ao corrigir comportamentos anormais e desviantes. A família junto com a filantropia são os principais pilares para garantir o desenvolvimento e conservação da ordem burguesa e com isso consolidar a desresponsabilização na garantia dos direitos.

O Estado, nesse prisma, cada vez mais, financia as entidades sem fins lucrativos com dinheiro público invés de criar mais espaços e ações de intervenções diretas, o que impacta nos resultados obtidos e no controle da qualidade da política. O problema está em utilizar o terceiro setor como substituição do Estado e não na sua possível atuação complementar.

A história da assistência sempre foi marcada pelo seu relacionamento com a sociedade civil por meio da filantropia e até mesmo instituições de caráter público estiveram associadas, como por exemplo, o caso da LBA. A política, mesmo sendo direito, acaba não rompendo com essas características filantrópicas. Com a contrarreforma do Estado, reforça a refilantropização das políticas sociais, onde o enfoque é o terceiro setor.

Com a dificuldade de romper com essas características históricas, impacta na percepção dos usuários frente à política. A assistência social não aparece para a população como direito, mas muitas vezes está ligada a ajuda e caridade, o que dificulta para a os usuários o status da política de proteção.

A universalidade dos direitos garantido na Constituição, como já foi dito, está ligada a focalização. A universalização busca proteger o universo demarcado enquanto a focalização visa reduzir as desigualdades. As políticas sociais nos anos 90 passaram a ser orientadas pela seletividade e privatização em detrimento da universalidade, focalização e da responsabilidade estatal.

Já as políticas, acabam selecionando os mais miseráveis dentre os pobres para ser seu público alvo. Prioridade máxima é o combate da extrema pobreza, cuja principal resposta são os programas de transferência de renda deixando grande parte da população que precisa fora do alcance das políticas.

A qualidade dos serviços e benefícios junto com a igualdade no acesso ao atendimento, principalmente entre as populações rurais e urbanas, passa ser garantida por lei a partir da Constituição. A divulgação dos benefícios, serviços e programas além dos seus critérios de concessão é visto como um importante mecanismo para garantir o acesso dos usuários a assistência social.

A qualidade e gratuidade garantida na Constituição dá lugar a precarização e fragmentação. Além disso, os benefícios só são distribuídos de acordo com orçamento do MDS e, por isso qualidade, muitas vezes, não pode ser alcançada, pois falta recurso para manter as ações. Por essa falta de financiamento, a divulgação dos benefícios ainda é escassa deixando grande parte da população sem informação sobre seus direitos.

O orçamento previsto da Seguridade Social nunca se configurou, invés, a Lei Orgânica de Assistência Social estabeleceu que os recursos fossem aportados no FNAS e que as transferências desses para os estados, distrito federal e municípios seriam feita mediante a comprovação e funcionalidade dos Conselhos, Fundos e Planos. Desse jeito o Fundo estaria sobre o controle do CNAS.

O financiamento dos benefícios da Política Nacional de Assistência Social é realizado de forma direta aos destinatários e a rede sócio-assistencial pelo repasse Fundo a Fundo, que garante a continuidade dos atendimentos e assegura regularidade nos repasses ao tentar romper com a ideia de ficar a mercê de interesses eleitoreiros que ainda são reproduzidos no âmbito da assistência. A NOB/SUAS apresenta essa nova lógica de financiamento para tentar superar o “engessamento” dos recursos ao alocar esses a partir da base territorial.

A partir da LOAS foi acrescido a diretriz de descentralização o comando único das ações em cada esfera de governo. Desse modo as ações na área de assistência buscavam ser planejadas e executadas de forma articulada, cabendo à coordenação e as normas gerais à

esfera Federal e execução dos programas, em suas respectivas esferas, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

Já o PNAS pautou-se no conceito territorialização, as ações vão levar em conta a proximidades locais. A implantação dos centros de referências tem como base a localidade do cidadão.

O SUAS traz uma mudança na questão da descentralização do financiamento. O que ocorre na realidade é municipalização, no qual os municípios têm como orçamento para realizar as ações somente aquilo que arrecadaram, não tendo um repasse dos Estados, o que seria importante para suprir os déficits financeiros dos municípios que arrecadam menos e por isso, tem menos possibilidades de implantarem ações efetivas.

Uma novidade que a Carta Magna traz é a instituição de conselhos e conferências nas políticas sociais. Com o SUAS o município ganha ainda mais foco com a territorialização dos serviços. Desse modo o Conselho Municipal de Assistência Social possui papel de destaque, pois representa a instância local de controle da execução da política.

Para implementação do sistema, os conselhos ganharam força, porém a participação dos cidadãos ainda não tem sido significativa. O número é inferior representativamente devido a dificuldade dos usuários de entender o funcionamento e importância do serviço, dificultando o controle da política de assistência social.

As políticas de governo, como no caso o Programa Bolsa Família ganharam relevância nesses espaços em detrimento da consolidação e ampliação das políticas de Estado.

Na Constituição foi criada a possibilidade de concessão de um benefício de um quarto do salário mínimo para pessoa de mais de 70 anos ou deficiente que não possa ter a manutenção provida pela família.

Com a promulgação da LOAS, houve uma modificação nos requisitos para concessão do BPC, com a redução da idade mínima de 70 anos para 65 anos. Embora benéfica essa redução ainda não esteja compatível com o Estatuto do Idoso, que em seu art. 1º, define como idoso todo aquele indivíduo com idade superior a 60 (sessenta) anos.

Para sua concessão, é considerado incapaz de prover a manutenção da pessoa com deficiência ou idosa a família cuja renda mensal per capita seja inferior a 1/4 do salário mínimo.

O tramite do BPC mostra a articulação da política de assistência com as outras políticas da seguridade ao avaliar a concessão do benefício pelos peritos da saúde e trabalhadores do Instituto Nacional de Seguro Social (INSS).

A Constituição Federal de 88 traz a irredutibilidade do valor dos benefícios de assistência que não podem ser menor que um salário mínimo. Com instituição dos programas de combate a pobreza a partir dos anos 90 é possível perceber benefícios e programas com valor inferior ao proposto.

A Lei Orgânica de Assistência Social traz a importância de políticas sociais voltado ao trabalho e renda como porta de saída da assistência social. Os benefícios assistenciais devem ser utilizados em últimas instâncias, deve-se promover a volta ou inclusão do indivíduo ao mercado de trabalho.

Os Programas de transferência de renda nos anos 2000 foi o carro chefe do governo, esses buscaram o repasse de recursos do MDS aos beneficiários como forma de acesso a renda, visando o combate à pobreza, e outras formas de privação de direitos que geram a situação de vulnerabilidade social. Esses programas e benefícios, cada vez mais focalizado, fragmentados, emergenciais e residuais, têm importantes influências para a redução da pobreza absoluta, mas é incapaz de mexer no centro das desigualdades e assim, exterminar a pobreza relativa.

Dessa forma é possível perceber que a Constituição constituiu um marco no que tange os direitos, principalmente para assistência social, pois possibilitou seu afastamento da sua ligação com a filantropia e práticas clientelistas e incluiu no ramo da seguridade trazendo pilares importantes como a descentralização e o controle social, influenciadas pelo contexto democrático que o Brasil estava vivenciando.

Entretanto não é o bastante, é preciso leis que regulamentem e implantem a política. E no caso, essas tiveram rebatimento da ofensiva Neoliberal, impactando no que foi posto pela Constituição. A LOAS embora foi escrita num contexto desfavorável, tentou fortalecer os princípios constitucionais, além de propor a criação de um sistema único de assistência. É possível ver o impacto que a contrarreforma do Estado realizou ao incluir o terceiro setor na execução das ações.

A Política Nacional de Assistência Social e o Sistema Único de Assistência Social foram os que mais tiveram consequência do neoliberalismo ao retomar a família como foco. É importante salientar que não elas não foram feitas somente de redução de direitos, mas trouxeram avanço em relação a diferenciação dos níveis de proteção: básica e especial e a criação de centros de referências.

A política de assistência resultou de uma combinação de processos e conquistas, de emergência de atores e movimentos sociais e principalmente da condição política do país e do

mundo. Os avanços na assistência foram recentes e lentos se comparados a outras áreas como, por exemplo, a saúde.

A relação entre o que foi proposto pela Constituição e pela LOAS e sua real implementação é enorme. Os principais fundamentos de proteção foram desmantelados em nome das políticas econômicas.

A assistência social apresentou duros golpes e ainda hoje se trata de uma relação arcaica de direito à medida que apresenta como favor aquilo que é de direito. A filantropia ainda é a marca da política enquanto o Estado não só incentiva as ações conservadoras como as regulamenta.

Dessa forma, a assistência social brasileira é claramente constituída de elementos que compõe um processo de avanço e retrocesso. Ao mesmo tempo em que almeja o fortalecimento do direito encontra-se de volta as raízes do passado.

3.2 ASSISTÊNCIA SOCIAL PARA AS AUTORAS YAZBEK, BOSCHETTI E MOTA

As autoras Carmelita Yazbek, Ivanete Boschetti e Elizabete Mota analisam a política social de assistência nos seus textos e contribuem para o debate com teses fundamentais por isso há necessidade de comparar e ponderar sobre suas contribuições a respeito do assunto.

A tese principal do texto da Yazbek (1996) “Classes subalternas e assistência social” é que a intervenção do Estado vem se revelando inoperante e incapaz de modificar a desigualdade social que caracteriza a sociedade brasileira.

A assistência está vinculada a responder os setores subalternos. Para analisar categoria “subalternidade”, a autora tem como referência Gramsci ²³ (1999) no qual é preciso superar a opressão e dominação dos aparelhos privados de hegemonia com a unificação e assim uma nova ordem social.

A assistência muito vezes foi apropriada e vinculada ao clientelismo, filantropia e sua conformação burocrática e inoperante, configurou assim, historicamente subalternizada em relação às outras políticas da seguridade social. Isso explica o porquê da demora do reconhecimento da política de assistência como direito, só ganhando tal status em 88 com a Constituição.

Mesmo com a seu ingresso na Seguridade Social, a assistência não conseguiu romper com suas características e mantém políticas casuísticas, inoperantes, fragmentadas,

²³ Caderno de Cárcere

superpostas, sem regras estáveis ou reconhecimento do direito que acabam reproduzindo a desigualdade social, impossibilitando uma mudança na vida da população.

No Brasil, assistência tem funcionado de forma ambígua, pois tem caracterizado pela pouca efetividade social enquanto cresce a dependência dos segmentos mais pobres da população. Ou seja, a assistência, assim como outras políticas sociais não tem cumprido seu papel no enfrentamento á pobreza, pois as respostas em com ações que reforçam a cultura assistencialista.

Desse modo, para Yazbek é necessário que a assistência possibilite que os a classe subalterna ganhe espaço de protagonismo e rompa com essas características que reiteram a sua subalternidade.

A luta de classe não aparece como categoria fundamental estudada pela autora. E enfraquece o debate ao retirar a correlação de classes do Estado e focar na incapacidade da política social no enfrentamento frente à questão social.

De acordo com Boschetti (2001) em “Assistência Social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo” a dificuldade da assistência ser vista como direito está ligada a sua subordinação a interesses clientelistas, interesses políticos econômicos do governo de plantão, prática descontinua e assistemática, sua confusão com a filantropia, mas principalmente sua relação de conflito com o trabalho.

A assistência social em toda sua história que vai desde ações ligadas à filantropia ao seu reconhecimento como direito sempre esteve ligada ao trabalho, seja diretamente ou indiretamente.

Já nas primeiras medidas de proteção social tinha o critério de acesso ligada a incapacidade de trabalhar e quem tinha condições para atividades laborativas eram coercitivos a trabalhar.

O reconhecimento legal da assistência mantém essa distinção entre assistência e trabalho, pois a política vai estar voltada aqueles incapazes de trabalhar. Os que têm condições para tal o objetivo é a reintegração ao mercado de trabalho.

A autora vai falar que essa relação entre o trabalho e a assistência vive uma contraditória relação de atração e tensão. Atração por que a ausência de um desses direitos impele o individuo ao outro, mesmo que não tenha direito. Tensão por que aqueles que têm o dever de trabalhar devida sua capacidade, mas mesmo assim não consegue emprego e necessitam da assistência, acaba não tendo direito ao acesso dela.

Ainda trata sobre essa relação da assistência na seguridade social, em que o trabalho tem papel principal, deixando a política de assistência social em segundo plano. A seguridade não pode e não deve ser reconhecida somente pela sua lógica do seguro.

Para Boschetti é importante ponto a relação entre assistência e o trabalho, mas ela não consegue ir além no seu trabalho. Deixa de lado, a interlocução com a contradição de classes na sociedade capitalista e sua implicação para a política social.

Em “O Mito da Assistência Social: ensaios sobre Estado, política e sociedade” Mota (2008), ao analisar a política de assistência social no Brasil, alerta da possibilidade dela se transformar num “mito social”, a medida que é considerada o principal meio de enfrentamento a pobreza.

As ações das políticas não estão sendo capazes de dar respostas às manifestações da questão social instalando um mito na assistência ligado mais na efetividade para resolver essas questões do que na real incapacidade da assistência resolver a pobreza na sociedade capitalista, pois essa é necessária para manter a ordem social.

A assistência conseguiu ser garantida como direito, ao integrar parte da seguridade com a constituição. A seguridade é um campo sempre em disputa que apesar dos ganhos tem limites na sociedade.

O crescimento da assistência não significou crescimento das políticas sociais e da presença do estado às manifestações sociais, muito pelo contrário trouxe precarização e focalização. A luta maior é não perder os direitos já conquistados e lutar pela sua ampliação com qualidade.

Para a autora o problema da assistência não é a sua inoperância nas respostas e nem a separação do trabalho e assistência. Mota vai afirmar que a assistência pode responder a pobreza extrema, mas não a pobreza relativa, que é estrutural da sociedade.

Ao ligar a assistência social somente a sua eficácia frente ao tratamento a desigualdade social, acaba a mistificando, pois não ver a contradição de classe. A política jamais vai conseguir resolver a pobreza por que a base do modo de produção vigente necessita do aumento da riqueza em conjunto com o aumento da pobreza. Somente a superação da ordem poderá acabar com as desigualdades sociais, mas isso não impede de lutar pela consolidação e ampliação da política de assistência, pois essa é necessária para sobrevivência da classe trabalhadora nessa sociedade.

3.3 SERVIÇO SOCIAL E ASSISTÊNCIA SOCIAL

Os assistentes sociais possuem atribuições no âmbito da elaboração, execução e avaliação das políticas públicas e exige uma formação teórica, técnica, ética e política orientada pelo Código Ético e a Lei de Regulamentação da profissão. De acordo com Netto (1992) o Serviço Social tem sua gênese ligada ao enfrentamento das manifestações da “questão social” especificamente na idade do monopólio quando o Estado passa a intervir nas sequelas do capital versus trabalho e demanda um profissional especializado a agir por meio das políticas sociais

O Serviço Social enfrenta desafios no que tange as políticas sociais, em especial a política de assistência social, tanto em relação a precarização dos direitos sociais, o seu espaço e relações de trabalho e a construção do seu próprio conhecimento.

A expansão da política de assistência social com os a ampliação dos programas de combate à pobreza devido ao agravamento da questão social, vem demandando cada vez mais a inserção de assistentes sociais, por isso a necessidade de pensar como a profissão se configura fundamentalmente, assim como as questões que ela vai lidar no nesse contexto de redução de direitos sociais.

O código de ética profissional tem como base a defesa da democracia de acordo com Teixeira (2013) a concepção utilizada é a relacionada a socialização da riqueza produzida e superação da sociedade ultrapassando o sentido de democracia liberal que está somente limitada a instância política.

Importante entender que a expansão da assistência é um meio necessário para enfrentar a pobreza, mas não deve ser confundida com a superação das desigualdades, essa está vinculada a apropriação de riqueza proporcionalmente com a exploração do trabalho. Para Mota (2010) é importante não confundir a defesa da ampliação da assistência e defesa da seguridade com o papel que a política ganhou como estratégia frente à crise, no qual seu foco é o combate à extrema pobreza.

O Serviço Social nos anos 1990 é confrontado a intervir em novas manifestações da questão social ligada a um contexto de precarização do trabalho e modificações nas políticas sociais. Para Yazbek nessa conjuntura é possível perceber:

Emergem processos e dinâmicas que trazem para a profissão, novas temáticas, novos, e os de sempre, sujeitos sociais e questões como: o desemprego e trabalho precário, os sem terra, o trabalho infantil, a moradia nas ruas ou em condições de insalubridade, a violência doméstica, as discriminações por questões de gênero e etnia, as drogas, a expansão da AIDS, as crianças e adolescentes de rua, os doentes mentais, os indivíduos com deficiências, o envelhecimento sem recursos, e outras tantas questões e temáticas relacionadas à pobreza, à subalternidades e à exclusão com suas multiplicas faces. (2008, pág16)

Como diz Netto (2001) a “questão social” continua a mesma, pois sua base riqueza-pobreza continua, mas ganha ampliação e novas formas de sua manifestação nunca antes visto.

O Serviço Social tem uma direção de ações que está ligada ao projeto ético-político da profissão²⁴, mas a operação dessas ações também depende das condições objetivas dadas. Convive com uma conjuntura desregulamentação dos mercados de trabalho com a terceirização, os contratos parciais, temporários, a redução de postos de trabalho, ampliação do terceiro setor, aumento da competitividade e do individualismo.

É importante repensar sobre a intervenção profissional com suas dimensões ético-política, teórico-metodológico e técnico-operativo frente a esse contexto, e é claro, tomar cuidado para não cair no messianismo ou no fatalismo.

Necessário romper com abordagens e visões conservadoras em prol de uma intervenção de qualidade que requer o fortalecimento de uma intervenção profissional crítica, autônoma, ética e politicamente comprometida com a classe trabalhadora. O reconhecimento da questão social como objeto de intervenção do Serviço Social é ir além à leitura da realidade numa perspectiva de totalidade e com isso, pode-se superar tendências de atendimentos emergenciais e controle de benefícios e não ser mero fiscalizador de ações.

A atuação dos profissionais está ligada além das atividades exercidas, pelas condições materiais, física e financeira e os meios e instrumentos para o exercício do trabalho. O assistente social deve ter autonomia para realizar suas técnicas, assim como garantir capacitação continuada para realização de um trabalho de qualidade. A criação de espaços que possibilitam a discussão e reflexão teórico-metodológico e a realização de reuniões de planejamento e debates da categoria fortalecem o trabalho crítico frente a realidade excludente.

A configuração do país exige do profissional uma análise crítica para superar as aparências dos fenômenos e entender o real e não sucumbir ao trabalho meramente burocrático e ir além do imediatismo, que contribui para a manutenção do padrão de dominação econômico atual. Para isso, é importante reconhecer o usuário como sujeito histórico e manter um compromisso com a classe trabalhadora e seu projeto societário de transformação.

²⁴O projeto ético-político do Serviço Social no Brasil está vinculado a um projeto de sociedade, ligada na superação dessa ordem excludente. O projeto reitera a teoria crítica como fundamentação para o agir profissional.

4 CONCLUSÃO

O trabalho teve a finalidade de analisar se as hipóteses abordadas se confirmaram ou não.

A) A primeira hipótese “as legislações da política de assistência social tiveram avanços e limites em seus textos e na sua implementação” se confirma ao observar que assistência social que sempre esteve relacionada à filantropia e conseguiu status de direito social com a promulgação da Constituição Federal de 88 e com isso, trouxe particularidades novas para as políticas de seguridade como o controle social e a descentralização, mas é possível perceber brechas no texto constitucional que possibilitariam posteriores restrições ao acesso a esse direito.

A Lei Orgânica de Assistência Social buscou fortalecer as bases da Constituição de 1988 e criar um sistema nos moldes do Sistema Único de Saúde, ao mesmo tempo, que permitiu as entidades do terceiro setor atuarem na execução da política em caráter complementar.

A criação da Política Nacional de Assistência Social e do Sistema Único de Assistência Social permite a redução do Estado e traz de volta preceitos anteriores a Constituição. Importante, também, por que traz elementos novos como os níveis de proteção e a criação dos centros de referências da assistência a partir das localidades dos indivíduos.

B) A segunda hipótese “a assistência sofreu impactos do contexto político econômico vivido no país e com o neoliberalismo, apresenta a volta do apelo à família e a refilantropização” se concretizou.

A política de assistência social conseguiu seu reconhecimento como direito e garantiu legislações para sua atuação recentemente na história do Brasil. O momento econômico e político do país influenciaram nos avanços e retrocessos dos seus pilares fundamentais e com o neoliberalismo, sua implementação acabou se dando de forma fragmentada e precária.

A política se afirma como direito a partir da construção da Constituição de 1988, que foi criada depois de um uma época de ditadura, num momento de movimentos da sociedade civil para a democracia.

A Lei Orgânica de Assistência Social, mesmo criada num ambiente de contrarreforma no país, tentou remar contra a corrente ao criar bases legais para assistência e a criação de um sistema único.

A Política Nacional de Assistência Social e s Sistema Único de Assistência Social foram criados quando o neoliberalismo já estava fortemente implantado. Ao colocar a

matricialidade sócio familiar nas ações assistenciais coloca a família é como a principal responsável pela sobrevivência dos indivíduos de forma a culpabilizá-las pela situação.

A ênfase no terceiro setor na execução da política social também ocorre com o incentivo do próprio Estado enquanto este se afasta e se desresponsabiliza no trato do combate da pobreza.

C) A terceira “A política de assistência social pode resolver a extrema pobreza, mas não consegue incidir na desigualdade social, mantendo a ordem capitalista e no caso brasileiro, nem a extrema pobreza resolve” também é confirmada.

As políticas de assistência social tem o objetivo de intervir na situação de pobreza dos indivíduos. De acordo como são elaboradas, buscando a universalidade e qualidade pode acabar com a pobreza extrema, como por exemplo, em países que tiveram o Estado de Bem Estar Social que conseguiram elevar o patamar da vida das pessoas, porém a pobreza relativa, ligada a relação entre riqueza e pobreza continua ou até aumentou, pois não modifica sua situação de classe. A desigualdade social é inerente a sociedade capitalista, ela é necessária para a sobrevivência do sistema.

No caso brasileiro, o programas de transferência de renda é o principal mecanismo de combate a pobreza utilizados pelo SUAS. Essas são políticas seletivas, fragmentadas e aparecem como eixo central para resolver as consequências da “questão social”, enquanto políticas mais substanciais são diluídas. Essas políticas conseguem interferir pouco na vida dos que estão na extrema pobreza, só conseguindo o necessário para a sobrevivência além É necessário lutar por políticas sociais mais abrangentes que fortaleça a cidadania.

A assistência não conseguiu romper com as características históricas existentes antes de ganhar status como direito, na verdade trouxe elementos neoliberais fortificados nas leis, o que dificulta ainda o seu reconhecimento como um direito que pode se ampliar.

A política social de assistência não permite acabar com a pobreza, pois essa é necessária para manutenção da ordem capitalista. Isso, porém, não significa que temos que rejeitar tal política social, devemos lutar pela sua qualidade e seu avanço, já que é fundamental não só para a sobrevivência da classe trabalhadora, mas também como possibilidade para superação dessa sociedade excludente.

É imprescindível de acordo com Mota (2010) distinguir esses dois projetos de emancipação: a política e a humana. Entender que a busca por conquistas de direitos é importante para uma mediação política anticapitalista, mas não é um projeto de sociedade. Ao mesmo tempo em que a luta por direitos pode possibilitar uma superação da exploração também coloca obstáculos ao legitimar a ordem capitalista.

O SUAS é ainda um espaço em construção que precisa ser fortalecido para um atendimento de qualidade, isso inclui também as profissões inseridas, em especial ao Serviço Social, que precisa utilizar o saber crítico para entender a realidade do usuário para melhor intervenção. Para isso, os assistentes sociais têm que estarem mobilizados e fazer parte dos conselhos e conferências de assistência para proteger e lutar pelo fortalecimento dessa como política pública de qualidade.

Portanto, a política de assistência social como direito ainda é um desafio, pois é um campo repleto de contradições e conflitos de classes. Ainda sim, é necessário buscar no limite do Modo de Produção Capitalista a sua ampliação e consolidação para reduzir os efeitos perversos da exploração do trabalho pelo capital. Inclusive fortalecer os pilares fundamentais constitucionais que nunca conseguiram serem implantados e não sucumbir ao contexto de redução de direitos. No entanto temos que fazer parte de uma luta maior pela mudança societária para enfim conseguir uma real cidadania.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho**. Ensaio sobre a afirmação e negação do trabalho. 6. Reimp. São Paulo: Boitempo, 2003

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social**: Fundamentos e história. Biblioteca básica/Serviço Social. São Paulo: Cortez, 2007.

BOSCHETTI, Ivanete. **A relação de trabalho-assistência nas sociedades capitalistas**. In: A assistência social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo. 2. ed. Brasília – DF, GESST/SER/UnB, 2001.

BOSCHETTI, Ivanete & SALVADOR, Evilásio. **Orçamento da seguridade social e política econômica**: perversa alquimia. Serviço Social e Sociedade. São Paulo, v. 87, 2006. p. 25-57.

_____. **Seguridade Social no Brasil**: conquistas e limites à sua efetivação. In: Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais – Brasília: CFESS/ABEPSS. (Publicação: Conselho Federal de Serviço Social – CFESS) Brasília, 2009.

BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Brasília. 2004.

_____. **Norma Operacional Básica NOB/SUAS**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.. Brasília, Novembro de 2005.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988.

_____. **Lei Orgânica de Assistência Social**. Brasília, 1993.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Contra a Corrente**: Ensaio sobre a democracia e socialismo. Cortez, 2000.

Cord, Louise; Genoni, Maria Eugenia; Rodriguez Castelan, Carlos. **Shared Prosperity and Poverty Eradication in Latin America and the Caribbean**. Washington, DC: World Bank. 2015. Disponível em:

<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/21751/9781464803574.pdf?sequence=12>. Acesso em 01 de setembro de 2015.

FALEIROS, Vicente de Paula. **A política social do Estado capitalista**. As funções da previdência e da assistência social. São Paulo, Cortez, 1991.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. São Paulo, Loyola, 1992.

IAMAMOTO, Marilda V. **O Serviço Social na contemporaneidade**: trabalho e formação profissional. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1999.

IPEA. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise. nº 23. Brasília. 2015. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/bps_23_14072015.pdf. Acesso em 01 de setembro de 2015.

MANDEL, Ernest. **O capitalismo tardio**. São Paulo, Abril Cultural, 1982.

MARX, Karl, **O Capital**: crítica da economia política. Apresentação de Jacob Gorender;

coordenação de revisão de Paul Singer; tradução de Regis Barbosa e Flávio R. Kothe. – 2. ed. Capítulo XXIII – São Paulo: Nova Cultural, 1985.

MOTA, Ana Elizabete. **O mito da assistência social**: ensaios sobre Estado, Política e Sociedade. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. **Redução da Pobreza e aumento da desigualdade**: um desafio teórico-político ao serviço social brasileiro. In As ideologias da Contrarreforma e o Serviço Social. Recife, Editora Universitária UFPE, 2010.

NETTO, José Paulo. **Cinco notas a propósito da “Questão Social”**. In: Temporalis/ Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social. Ano 2, nº 3. Brasília, ABEPSS, Grafile, 2001.

_____. **Capitalismo Monopolista e Serviço Social**. São Paulo, Cortez, 1992.

SALVADOR, Evilásio. **A distribuição da carga tributária: quem paga a conta?** In: SICSÚ, João (org.) Arrecadação (de onde vem?) e gastos públicos (para onde vão?). São Paulo: Boitempo, 2007.

SIQUEIRA, Luana. **Desenvolvimento e pobreza**: Uma análise crítica. Brasília, Code/Ipea, 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area2/area2-artigo20.pdf>. Acesso em: 20 de março de 2015

_____. **Programa bolsa-família**: política pública de ruptura ou continuidade? Rio de Janeiro: PPG-SS/ESS/UFRJ, 2007.

TAVARES, Laura. **Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina**. São Paulo, Vorazes, 2001.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Os fundamentos históricos e teórico-metodológicos do Serviço Social brasileiro na contemporaneidade**. In: Conselho Federal de Serviço Social – CFESS; Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social – ABEPSS. Serviço Social: Direitos Sociais Competências Profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS. 2009. Disponível em: <http://welbergontran.com.br/cliente/uploads/cdc82cccfe1422b2b4f75e67fe21e23cadb2c75f.pdf>. Acesso em 20 de março de 2015.

_____. **Classes Subalternas e Assistência Social**. São Paulo: Cortez, 1996.

_____. **A pobreza e as formas históricas de seu enfrentamento**. Revista Políticas Públicas, v. 9, n. 1, p.288-362, jul./dez. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/sssoc/n110/a05n110.pdf>. Acesso em 20 de março de 2015.